



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-240***

***Informe de Evaluación***

***Evaluación de la  
participación del PNUD en  
la ejecución de operaciones  
financiadas por el Banco***

---



Oficina de Evaluación y Supervisión

---

## Índice

Lista de siglas

Resumen

Resumen Ejecutivo .....i

Introducción.....1

1.	Antecedentes de la colaboración.....	3
A.	Las nuevas exigencias para el desarrollo en los años noventa.....	3
B.	El marco de la relación entre el PNUD y el BID.....	4
2.	Modalidades de colaboración .....	5
A.	Modalidades operacionales del PNUD.....	5
B.	La cooperación a nivel de país .....	6
C.	La cooperación a nivel regional .....	6
3.	Evaluación de la colaboración.....	9
A.	Cumplimiento del Acuerdo global .....	9
B.	Evaluación de la colaboración entre le BID y el PNUD a nivel regional.....	9
C.	Evaluación de la colaboración a nivel de país.....	10
D.	Problemas representativos.....	11
4.	Conclusiones, recomendaciones y enseñanzas.....	15
A.	Conclusiones.....	15
B.	Recomendaciones y enseñanzas .....	16

Anexo 1: Acuerdo global

Anexo 2: A. Reseñas de países

B. Resumen de entrevistas

C. Cuestionario

Anexo 3: Términos de referencia y perfil

Anexo 4: Lista de personas entrevistadas

Anexo 5: Bibliografía

---

## *Lista de siglas*

ARI	Autoridad Regional Interoceánica
ASG	Acuerdo de servicios de gestión
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CPE	Comité de Programación y Evaluación
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
EVO	Oficina de Evaluación
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica)
INTEL	Instituto Nacional de Telecomunicaciones
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño de proyectos
MEyOPS	Ministerio de Economía y Obras Públicas
MIPPE	Ministerio de Planificación y Política Económica
MIVI	Ministerio de Vivienda
MITSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSP	Oficina de Servicios de Proyectos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SISIN	Sistema de información gerencial para proyectos de inversiones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

---

## *Resumen Ejecutivo*

### **A. Contexto del presente informe**

1. **Antecedentes.** El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha considerado durante mucho tiempo que la colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es beneficiosa para la consecución de los objetivos estratégicos del Banco con respecto al desarrollo de América Latina y el Caribe. Esta colaboración se ha basado en una serie de acuerdos firmados por ambas instituciones. Tras el Acuerdo sobre organismos ejecutivos de 1968 se celebró el Acuerdo sobre consultas e intereses especiales de 1970. Hace poco, en el Acuerdo global firmado en 1990 se establecieron parámetros generales para la cooperación a nivel regional y nacional. De conformidad con este acuerdo, el Banco y el PNUD establecerían y mantendrían un sistema de consultas mutuas, buscarían formas de promover las investigaciones conjuntas y utilizarían sus respectivas estructuras técnicas y administrativas para la identificación, preparación y ejecución de proyectos a nivel nacional, subregional y regional.

2. **Ejecución de proyectos.** Desde mediados de los años ochenta, el Banco ha proporcionado asistencia en medida creciente a los gobiernos de los países de la región que están tratando de reestructurar y modernizar el sector público, mejorar los servicios sociales y crear un entorno jurídico y regulatorio propicio para el desarrollo del sector privado. Sin embargo, la debilidad de la capacidad institucional ha obstaculizado la ejecución eficaz de los proyectos. La intensificación de la cooperación entre el BID y el PNUD en la ejecución de proyectos en la década actual es resultado directo de los esfuerzos del Banco y los gobiernos para buscar formas innovadoras de crear de forma rápida y rentable la capacidad necesaria en el sector público para ejecutar proyectos

### **B. Propósito**

3. Esta evaluación, que se incluyó en el Perfil de Plan de Trabajo de EVO para 1998 aprobado por el Directorio del Banco, presenta las conclusiones de una evaluación de la cooperación entre el Banco y el PNUD en la ejecución de programas financiados por el Banco. En esta evaluación se examinó el papel del PNUD en la ejecución de proyectos y se señalaron problemas que merecen un análisis más pormenorizado a fin de aumentar la eficacia del desarrollo y sacar el máximo provecho posible de la colaboración tanto para los prestatarios como para el Banco. El análisis se centró en aspectos programáticos y operacionales de la colaboración, prestando especial atención al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo global, el valor agregado, los estrangulamientos y las enseñanzas.

### **C. Metodología**

4. **Investigación.** El estudio fue realizado de noviembre de 1998 a mayo de 1999 en consulta con personal del Banco y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Se obtuvo información de documentos de proyectos e informes de ejecución del BID, documentos de proyectos del PNUD, cuestionarios sobre la opinión de funcionarios de campo del Banco y el PNUD sobre la relación a nivel de país, y entrevistas con más de 50 funcionarios de gobierno, del PNUD y del Banco. Se seleccionaron cuatro países (Argentina, Bolivia, Perú y Panamá) para el trabajo en los países porque en todos ellos se estaban ejecutando proyectos de préstamos u operaciones de asistencia técnica del Banco en los cuales el PNUD estaba colaborando.

5. **Selección de proyectos.** Se seleccionaron once proyectos a fin de proporcionar el contexto para el examen de la cooperación entre el Banco y el PNUD en la ejecución de proyectos. Estas operaciones fueron seleccionadas porque representaban la gama de la participación del PNUD en operaciones financiadas por el Banco. En la mayoría de ellas se había desembolsado más del 75% de la asistencia para los proyectos, lo cual permitió realizar un análisis

más exhaustivo de los pros y los contras de la colaboración entre el Banco y el PNUD. Algunos de los proyectos habían concluido y otros estaban en ejecución.

- Argentina: Apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (1031/OC-AR), Programa multisectorial de preinversión (925/SF-AR), Programa de apoyo a la reconversión productiva (816/OC-AR)
- Bolivia: CTR Apoyo a la gestión y administración tributaria (925/SF-BO), Consolidación del Sistema Nacional de Inversión (880/SF-BO), Crédito global para el desarrollo y el saneamiento urbanos (846/SF-BO)
- Perú: Proyecto de titulación y registro de tierras (906/OC-PE), Fortalecimiento de los servicios de salud (741/OC-PE), Desarrollo institucional del poder legislativo (ATN/JF-4346/PE)
- Panamá: Reforma de empresas públicas (690/OC-PN), Estudios de la Región Interoceánica (778/OC-PN)

#### **D. Consultas sobre el informe preliminar**

6. El informe preliminar de las conclusiones de esta evaluación fue distribuido por correo electrónico, el 1 de julio de 1999, a funcionarios del BID de los distintos departamentos cuyas operaciones estaban comprendidas en este examen. También fue enviado a representantes del BID y el PNUD en los distintos países. El 7 de julio de 1999 se reunieron funcionarios de la Sede del BID y la Oficina de Evaluación para tratar el informe y en esa oportunidad se recibieron aportes útiles para el informe final. Al 8 de julio no se habían recibido comentarios de las representaciones del BID o el PNUD en los países.

#### **E. Conclusiones principales**

7. **Colaboración ex ante.** En la evaluación se observó que, aunque en el Acuerdo global se promueve la cooperación entre el BID y el PNUD en la identificación, la preparación, el financiamiento y la ejecución de proyectos, hubo muy poca colaboración sistemática en etapas que no fuesen la de ejecución. Hubo cierta colaboración ad hoc en la formulación y negociación de determinados proyectos en algunos países. Sin embargo, los funcionarios de gobierno, del Banco y del PNUD coincidieron en que la participación del PNUD en una etapa más temprana del ciclo de los proyectos podría ser beneficiosa.

8. **Directrices.** A pesar de la existencia del Acuerdo global, no hay directrices específicas que orienten al personal del Banco y del PNUD en la colaboración a nivel de país. Aunque la situación varía de un país a otro, las partes del acuerdo tienen opiniones muy diferentes con respecto a sus respectivos papeles. Los entrevistados coincidieron en que la aclaración de las funciones del Banco, el PNUD y los gobiernos en la ejecución de proyectos facilitaría la consecución de los objetivos básicos del Acuerdo global.

9. **Seguimiento y evaluación.** Algunos funcionarios del PNUD expresaron el deseo de que el PNUD desempeñe un papel más importante a fin de contribuir a la eficacia del desarrollo mediante la evaluación de sus resultados. En vista del énfasis creciente del Banco en el fortalecimiento de la capacidad de evaluación de los países miembros, la cooperación en este campo merece un análisis y una exploración más pormenorizados.

10. **Fortalecimiento de la capacidad.** Hubo amplio consenso entre funcionarios de gobierno, del Banco y del PNUD en que los servicios de apoyo del PNUD para la ejecución de proyectos fortalecen la capacidad nacional de ejecución, ya sea porque está previsto en la preparación del proyecto (si éste tiene un componente de fortalecimiento de la capacidad) o porque se sigue el ejemplo (“aprendizaje práctico”). Sin embargo, muchos funcionarios de gobierno opinaron que el PNUD debería hacer más para fortalecer la capacidad, incorporando más elementos de esta índole en los servicios de apoyo que proporciona y ejerciendo mayor selectividad en los servicios, concentrándose

principalmente en los ministerios con menos experiencia o en los gobiernos municipales y provinciales que no cuentan con la capacidad necesaria para administrar proyectos.

11. **Identificación.** Hubo consenso general en que, a corto plazo, el apoyo del PNUD es un instrumento útil que posibilita la ejecución de proyectos. Sin embargo, algunos de los entrevistados opinaron que, a la larga, la dependencia de los gobiernos respecto del apoyo del PNUD para la ejecución de proyectos posterga las reformas que les permitirían ejecutar proyectos más eficazmente. Asimismo, aunque la modalidad de ejecución nacional del PNUD conduce a un mayor sentido de identificación en los organismos ejecutores, en algunos casos la participación del PNUD diluye el pleno sentido de identificación del gobierno al asumir funciones que éste debería desempeñar por su cuenta.

12. **Procedimientos administrativos.** Aunque en algunos países el PNUD ha tomado medidas para corregir esta situación, el uso persistente de normas, reglamentos y procedimientos de contabilidad y de operaciones diferentes complica la relación operacional entre el PNUD, el BID y los organismos ejecutores. Paradójicamente, aunque el propósito de la participación del PNUD era agilizar la ejecución de proyectos, los funcionarios de gobierno de todos los países visitados describieron mecanismos creativos que habían ideado para eludir los estrangulamientos causados por la falta de uniformidad en los procedimientos del BID y el PNUD para la presentación de informes, la contabilidad y otras tareas.

13. **Comisiones.** La estructura de las comisiones que cobran el PNUD y la OSP no resulta clara.

## **F. Recomendaciones y enseñanzas**

14. *A fin de sacar el máximo provecho previsto en el Acuerdo global y brindar el máximo valor agregado posible a todas las partes, se somete las siguientes recomendaciones a la consideración del Directorio Ejecutivo:*

### **1. Asuntos relacionados con la programación y evaluación**

#### *Directrices*

*Recomendación 1. A fin de que la asociación entre ambas instituciones continúe desarrollándose de forma constructiva, teniendo en cuenta las enseñanzas y oportunidades antedichas, se recomienda que la Administración formule directrices operacionales para la aplicación del Acuerdo global a nivel de país. Estas directrices deben promover un diálogo más sistemático e institucionalizado y una relación de trabajo más estrecha a nivel de país, respaldada por un enfoque más estratégico de la colaboración en la sede de ambas instituciones.*

**Comentarios:** Aunque el Acuerdo global ha estado en vigencia durante nueve años, es evidente que el grado de comprensión y conciencia de su propósito, objetivos, responsabilidades y marco operacional es escaso tanto en las sedes como en las representaciones. Muy pocos de los funcionarios del Banco que fueron entrevistados estaban al corriente de las disposiciones del Acuerdo. Esta falta de información obstaculiza la optimización del valor agregado. Asimismo, los funcionarios del Banco no saben mucho sobre el papel del PNUD en general.

#### **Enseñanzas:**

Las siguientes enseñanzas tienen repercusiones en la colaboración futura del Banco con otras organizaciones en el campo del desarrollo:

- **Directrices operacionales.** Cuando el Banco firme acuerdos globales amplios con otras organizaciones aliadas en el campo del desarrollo que requieran acciones en el plano operacional, debería también establecer directrices para el cumplimiento del propósito de estos acuerdos.
- **Funciones y responsabilidades.** Estas directrices deberían incluir una definición clara de las funciones y responsabilidades de todas las partes del acuerdo y los resultados que se esperan de ellas.

- Promoción de la colaboración. Estas directrices deberían dar instrucciones a los equipos de proyectos para que consulten a todas las partes del acuerdo durante la preparación y formulación de un proyecto en los casos en que una organización colaboradora participe en la ejecución de la operación.
- Documentos de proyectos. Los documentos de proyectos que se presenten al Directorio deberían contener los términos de referencia convenidos para todas las partes que intervengan en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco.

### *Seguimiento y evaluación*

**Recomendación 2.** *A fin de garantizar el seguimiento adecuado y aprovechar las enseñanzas pertinentes sobre la participación del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco, el informe de seguimiento del desempeño de proyectos (ISDP) del Banco debería contener una sección sobre colaboración interinstitucional que permita a los directores de proyectos dar seguimiento a su desempeño y señalar las áreas que requieran atención.*

**Comentarios:** El sistema actual de seguimiento de proyectos del Banco no incluye el desempeño de organismos ejecutores ni pide información o señala otros mecanismos interinstitucionales para la ejecución de proyectos. Esta información sería beneficiosa para la preparación operacional de proyectos en cuya ejecución participe el PNUD. No se recopila sistemáticamente la experiencia adquirida, y las enseñanzas se transmiten verbalmente.

#### **Enseñanzas:**

- Seguimiento del desempeño. En el ISDP del Banco se debe dar seguimiento al desempeño de todos los organismos ejecutores, sean entidades nacionales u otras organizaciones internacionales de desarrollo, como el PNUD.
- Indicadores del desempeño. En la preparación de los proyectos y en los términos de referencia se debería incluir los principales indicadores del desempeño de todas las entidades que participen en la ejecución de una operación financiada por el Banco.

### *Fortalecimiento de la capacidad*

**Recomendación 3.** *Cuando se contemple la utilización de servicios del PNUD u otras agencias internacionales especializadas para proveer asistencia en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco, las propuestas de préstamo deberán justificar el uso de estos servicios y elaborar sobre las expectativas de la intervención propuesta.*

**Comentarios:** El Acuerdo global procura aprovechar al máximo los esfuerzos y los aspectos positivos de ambas instituciones a fin de mejorar la ejecución y los resultados de las operaciones financiadas por el Banco. Muchos de los funcionarios de gobierno entrevistados percibían el valor agregado por el PNUD en algunas instituciones donde se indicaron claramente las necesidades en cuanto al fortalecimiento de la capacidad. Recomendaron que el PNUD haga más hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de instituciones tales como gobiernos provinciales y municipalidades, que no tienen experiencia con la ejecución de grandes proyectos de inversiones públicas.

#### **Enseñanzas:**

- Es necesario mejorar los mecanismos para fortalecer la capacidad y transferir conocimientos sistemáticamente a ministerios nacionales en todas las operaciones financiadas por el Banco que se ejecuten con la participación del PNUD.
- Los equipos de proyectos del Banco deben recomendar que los organismos con una gran capacidad para la ejecución de proyectos no recurran al PNUD.

## 2. Asuntos administrativos

**Recomendación 4.** A los 120 días de la fecha de aprobación de este informe, la Administración deberá presentar al Directorio Ejecutivo un informe sobre sus negociaciones con el PNUD para resolver las diferencias existentes en materia legal, financiera y de contabilidad, así como los requisitos de auditoría del Banco. El informe deberá proveer, en forma apropiada, las indicaciones que conlleven a la solución de los temas pendientes.

**Comentarios:** Las diferencias o la falta de claridad con respecto a procedimientos contractuales, como el reconocimiento del uso de fondos del Banco en los acuerdos entre el PNUD y los prestatarios, que a menudo se pasa por alto, y a requisitos relativos a las finanzas, la contabilidad y las auditorías pueden actuar como desincentivos para una colaboración productiva. Aunque algunos representantes del Banco en los países y los funcionarios de contrapartida del PNUD han efectuado arreglos ad hoc para propiciar una colaboración eficaz, estos arreglos consumen tiempo y recursos valiosos.

### **Enseñanza:**

Cuando el Banco celebre un acuerdo global con otra institución, debería tratar de resolver las diferencias en los procedimientos de contabilidad, auditorías y administración antes de ejecutar el acuerdo. Sin embargo, a fin de evitar una centralización excesiva de las decisiones operacionales, el Banco debería instar a los representantes a que celebren acuerdos sobre estos asuntos a nivel de país.

**Recomendación 5.** *El Banco deberá requerir que los prestatarios y el PNUD especifiquen Términos de Referencia en sus acuerdos bilaterales, que contengan los objetivos, las responsabilidades y los resultados que se esperen de la colaboración del PNUD.*

**Comentarios:** Los funcionarios del Banco expresaron preocupación porque cuando los programas financiados por el Banco se transforman en proyectos del PNUD, los objetivos de los proyectos del BID no siempre se reproducen con exactitud. Algunos también objetaron la costumbre del PNUD de borrar el nombre del BID del documento de proyecto o de incluirlo solamente en el texto del documento pero no en la página de las firmas.



---

# *Introducción*

## **A. Propósito del informe**

1. El presente informe contiene las conclusiones de una evaluación de la cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la ejecución de programas financiados por el Banco. En esta evaluación, realizada a pedido del Directorio Ejecutivo, se analiza el papel del PNUD en la ejecución de proyectos y se señala asuntos que merecen un análisis más pormenorizado a fin de aumentar la eficacia del desarrollo y optimizar el valor agregado tanto para los prestatarios como para el Banco. El análisis se centra en los aspectos programáticos y operacionales de la colaboración, haciendo hincapié en los siguientes asuntos:

- Cumplimiento de los objetivos básicos del Acuerdo global
- Áreas en las cuales la participación del PNUD ha beneficiado a los programas
- Estrangulamientos
- Enseñanzas

## **B. Metodología**

2. El estudio fue realizado entre noviembre de 1998 y mayo de 1999, en estrecha consulta con funcionarios del Banco en la Sede y en las Representaciones y con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Se obtuvo información de documentos de proyectos e informes de ejecución del BID, documentos de proyectos del PNUD, cuestionarios respondidos por funcionarios del BID y el PNUD en 19 países y entrevistas con más de 50 funcionarios de gobiernos, el PNUD y el BID.

3. Inicialmente se envió un cuestionario a representantes del PNUD y el BID en todos los países donde ambas instituciones colaboran, a fin de conocer su opinión sobre la relación a nivel de país. Para el trabajo en los países se seleccionó a Argentina, Bolivia, Perú y Panamá debido a que en estos cuatro países se estaban llevando a cabo varias operaciones de préstamos y asistencia técnica del Banco con la colaboración del PNUD. En la mayoría de estas operaciones se había desembolsado más del 75% de la asistencia para los proyectos. En cada uno de los países visitados, el equipo a cargo de la evaluación se reunió con representantes y especialistas sectoriales del PNUD y el BID, así como con funcionarios de gobierno que intervenían en la ejecución de estos proyectos.

4. Los proyectos examinados en relación con la evaluación fueron los siguientes:

- Argentina: Apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes, Programa multisectorial de preinversión, Programa de apoyo a la reconversión productiva (1031/OC-AR, 925/SF-AR, 816/OC-AR)
- Bolivia: CTR Apoyo a la gestión y administración tributaria, CTR Reconstrucción del sistema aduanero, Consolidación del Sistema Nacional de Inversión, Crédito global para el desarrollo y saneamiento urbanos (924/SF-BO, 925/SF-BO, 880/SF-BO, 601/SF-BO, 846/SF-BO).
- Perú: Proyecto de titulación y registro de tierras, Fortalecimiento de los servicios de salud, Desarrollo institucional del poder legislativo (906/OC-PE, 741/OC-PE, ATN/JF-4346-PE).
- Panamá: Reforma de empresas públicas, Estudios de la Región Interoceánica (690/OC-PN, 778/OC-PN).

5. En el capítulo 1 del informe se describe brevemente el origen de la colaboración entre el BID y el PNUD. En el capítulo 2 se examina las distintas modalidades de colaboración. El capítulo 3 contiene las principales conclusiones de la evaluación, entre ellas los principales beneficios y los problemas encontrados. El capítulo 4 contiene las conclusiones, recomendaciones y enseñanzas de la evaluación.

6. El Acuerdo global figura en el anexo 1. El anexo 2 contiene cuatro reseñas de países con descripciones de los proyectos analizados en relación con esta evaluación, los principales beneficios de la colaboración, los estrangulamientos y las enseñanzas correspondientes a cada país. Las reseñas de países se basan en entrevistas con las partes interesadas en cada país y en un análisis de la documentación del Banco y el PNUD.

### **C. Alcance**

7. El propósito de esta evaluación era examinar los beneficios y las desventajas de la colaboración desde el punto de vista del Banco, el PNUD y, lo más importante, los prestatarios. En el tiempo asignado a la evaluación no se pudo realizar estudios casuísticos pormenorizados ni análisis de costos y ciclos de proyectos concluidos. Los proyectos examinados en el curso de la evaluación no fueron examinados en tanto que proyectos, sino que proporcionaron el contexto para evaluar la colaboración.

# 1

---

## *Antecedentes de la colaboración*

### **A. Las nuevas exigencias para el desarrollo en los años noventa**

1.1 Los años noventa han sido una década crucial para el desarrollo económico, social y político de América Latina. Como resultado de los procesos de reforma y reestructuración llevados a cabo en los últimos quince a veinte años, las economías de América Latina y el Caribe están más orientadas al sector privado y pueden competir mejor a nivel mundial. Los gobiernos de la región han emprendido una redefinición radical de su papel, dejando de ser principalmente protagonistas económicos para convertirse en facilitadores y creadores de entornos propicios para la actividad del sector privado. La estabilización macroeconómica, la reanudación del crecimiento económico y el surgimiento de instituciones democráticas en todo el continente han creado expectativas con respecto a una mejor calidad de vida en la población de la región.

1.2 La mayoría de los gobiernos de la región continuó asignando alta prioridad en la agenda del desarrollo a asuntos tales como la reducción de la pobreza, la reforma jurídica y regulatoria, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento institucional, por nombrar unos pocos. No obstante, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la débil capacidad institucional constituyó un obstáculo importante para la consolidación de reformas y la consecución de resultados sostenibles.

1.3 A fin de corregir esta falla, los gobiernos democráticamente elegidos de América Latina y el Caribe buscaron formas de reforzar su capacidad con mecanismos innovadores que les permitieran llevar a cabo programas de reformas y reducir el costo elevado del cúmulo de operaciones pendientes. Aunque la relación de colaboración del Banco con el PNUD existe oficialmente desde 1968, la necesidad urgente de crear capacidad en el sector público sirvió de catalizador para intensificar la colaboración y ampliar su alcance. La primera experiencia de colaboración entre el BID y el PNUD se dio en 1986 en Bolivia, uno de los primeros países que iniciaron reformas de gran alcance en el sector público.

1.4 Frente a las nuevas prioridades del desarrollo, el Banco amplió su capacidad de programación en los países y entabló un diálogo sostenido con los prestatarios sobre sus prioridades en cuanto a la reforma de políticas y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Adoptó un enfoque más estratégico, apoyando políticas que resolvieran las necesidades de desarrollo a largo plazo en sectores prioritarios, y continuó apoyando programas de ajuste económico, pero con mayor énfasis en la reforma del sector público y de sectores desatendidos en el proceso general de ajuste.

1.5 El PNUD ya contaba con una red afianzada de representaciones con experiencia en la negociación de proyectos y servicios de apoyo para el desarrollo. La disminución de los fondos para programas en los años ochenta lo llevó a pasar del financiamiento de proyectos de desarrollo como actividad principal al suministro de

financiamiento de empalme y servicios de apoyo a fin de alcanzar sus metas de promoción y proporcionar asistencia técnica a los sectores públicos de la región. En una época en que se necesitaba capacidad institucional en toda la región, proporcionó tanto a gobiernos como a donantes bilaterales y multilaterales apoyo técnico para fortalecer instituciones nacionales en la ejecución de iniciativas de desarrollo.

## **B. El marco de la relación entre el BID y el PNUD**

1.6 Durante treinta años, el BID y el PNUD han disfrutado de una relación de trabajo mutuamente beneficiosa, basada en tres acuerdos de colaboración. El primero fue el Acuerdo sobre organismos ejecutores, firmado en 1968, en el cual se establecieron los parámetros para la ejecución por el BID de proyectos de preinversión y otros proyectos de cooperación técnica financiados por el PNUD. En 1970, el Banco y el PNUD firmaron el Acuerdo sobre consultas e intereses especiales, que consistió en un intercambio de cartas entre los jefes de ambas instituciones en las cuales se enunciaban con pormenores los procedimientos de “especial interés” que debían seguirse en los proyectos de preinversión.

1.7 Tras algunas actividades iniciales de colaboración en la ejecución de proyectos, en 1990 ambas instituciones firmaron un Acuerdo global<sup>1</sup> en el cual se establecen los parámetros generales para la cooperación. De conformidad con este acuerdo, el Banco y PNUD establecerían y mantendrían un sistema de consultas mutuas sobre sus respectivas actividades de cooperación técnica, formularían actividades conjuntas, buscarían medios para promover investigaciones conjuntas y utilizarían sus respectivas estructuras técnicas y administrativas para la identificación, preparación y ejecución de proyectos a nivel nacional, subregional y regional.

---

<sup>1</sup> El Acuerdo global figura en el anexo 1 al presente informe.

# 2

---

## *Modalidades de colaboración*

2.1 En el Acuerdo global se estipula que ambas instituciones cooperarían a nivel de país, regional y subregional. A nivel de país, colaborarían en campos prioritarios para los gobiernos, como reformas estructurales, fortalecimiento institucional, protección ambiental, mejora y focalización de los servicios sociales, y ciencias y tecnología. A nivel regional, se iniciaría la colaboración en áreas prioritarias para ambas instituciones, como cooperación e integración regionales, promoción del comercio regional y apoyo a instituciones regionales y subregionales.

2.2 Desde el punto de vista operacional, la participación del PNUD en la ejecución de programas financiados por el Banco se basaría en el contacto entre el Banco y el gobierno para el préstamo y en el Plan de Operaciones del Banco. Los objetivos, requisitos administrativos y presupuestos de proyectos financiados por el Banco en los cuales participara el PNUD debían reflejarse claramente en el documento de proyecto del PNUD. Este documento, a su vez, serviría de base para el acuerdo oficial entre el gobierno y el PNUD para la ejecución de los proyectos.

### **A. Modalidades operacionales del PNUD**

2.3 El PNUD proporciona servicios de apoyo para la ejecución de proyectos por medio de los dos mecanismos operacionales principales que se indica a continuación. Ambos requieren la “no objeción” del BID para los insumos financiados por el Banco.

2.4 La modalidad de ejecución nacional, que es actualmente el medio más usado para la participación del PNUD en la ejecución de proyectos nacionales, permite a los gobiernos asumir la responsabilidad técnica y administrativa de la ejecución de proyectos. Con esta modalidad, el PNUD proporciona apoyo técnico, logístico y administrativo para aquellos elementos convenidos específicamente con las autoridades nacionales.

2.5 La Oficina de Servicios de Proyectos (OSP), que antes era un organismo ejecutor de proyectos del PNUD y ahora es una organización independiente del sistema de las Naciones Unidas, proporciona a los gobiernos los servicios tradicionales de ejecución de proyectos de los organismos de las Naciones Unidas. Por medio de acuerdos de servicios de gestión (ASG), la OSP realiza compras y contrataciones en representación de los gobiernos en la ejecución de operaciones de cooperación técnica o préstamos financiados por el Banco. En esos casos, las especificaciones técnicas de los componentes de los préstamos figuran en el contrato de préstamo del BID. La OSP prepara las licitaciones requeridas de conformidad con las condiciones y los procedimientos del BID. Después se evalúa las ofertas y se adjudica los contratos.

## **B. La cooperación a nivel de país**

2.6 La decisión de obtener el apoyo del PNUD en la ejecución de proyectos corresponde al gobierno de los países prestatarios. Se puede recurrir a los servicios del PNUD en cualquier etapa del ciclo del proyecto. En algunos casos, el PNUD provee financiamiento de empalme, que puede o no estar seguido de financiamiento del BID para el proyecto. Durante la etapa de formulación del proyecto, a veces se solicita la participación del PNUD a fin de ayudar al gobierno a definir los componentes del proyecto y el *modus operandi*. En algunos casos, los prestatarios solicitan la participación del PNUD en la identificación o preparación de proyectos. En la etapa operacional, el PNUD proporciona apoyo al gobierno para la ejecución del proyecto en forma de servicios administrativos, financieros o técnicos.

2.7 Para ciertos países con proyectos complejos y polifacéticos de ajuste económico, reforma estructural y fortalecimiento institucional, se establece unidades coordinadoras especiales en estructuras del gobierno o paralelas. Estas unidades se encargan de ejecutar y administrar préstamos y operaciones de asistencia técnica. Con frecuencia, el PNUD proporciona apoyo operacional a estas unidades.

## **C. La cooperación a nivel regional**

2.8 El BID y el PNUD han copatrocinado varios foros y estudios sobre campos prioritarios tales como el medio ambiente, el alivio de la pobreza, la modernización del Estado y el desarrollo de la sociedad civil. Un ejemplo fue el establecimiento de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y la publicación conjunta de dos importantes estudios, titulados “Nuestra propia agenda” y “Amazonia sin mitos”, en los cuales se señala temas decisivos para la formulación de una estrategia regional conjunta para el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Estas actividades se realizaron en cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en 1992.

2.9 Las dos instituciones organizaron una reunión regional sobre reforma social y pobreza, que se realizó en febrero de 1993 en la sede del BID. De esta reunión surgieron acuerdos básicos entre ambas instituciones sobre políticas y estrategias para abordar el problema de la pobreza y ayudar a los países a preparar una agenda social para los años noventa. En el área de la modernización del Estado y el fortalecimiento institucional, en diciembre de 1992 se realizó en Valparaíso (Chile) una reunión regional conjunta de jóvenes líderes políticos. Se proporcionó apoyo conjunto al Centro Latinoamericano de Desarrollo (CLAD) en Caracas para la continuación de los estudios sobre la modernización del Estado, la gobernabilidad y la administración pública. El objetivo de estas actividades era promover la conciencia y la comprensión de los temas abordados.

2.10 También hubo colaboración regional entre el BID y el PNUD en el apoyo directo a instituciones e iniciativas regionales y subregionales. Un ejemplo es el proyecto de vías navegables Paraná-Paraguay para determinar la posibilidad de crear un sistema eficiente de transporte por agua que aumente la capacidad productiva de los cinco países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) y fomentar el comercio con la disminución de los gastos de flete. Un comité intergubernamental formado por representantes de los cinco países participantes, con una secretaría permanente en Buenos Aires, actúa en calidad de organismo ejecutor.

2.11 A fines de los años ochenta se formuló el Plan de Cooperación Económica para América Central, con el apoyo del PNUD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este plan procura a) fortalecer el proceso de paz de América Central, b) movilizar recursos para la región, c) fortalecer las instituciones que promueven la integración regional, y d) fortalecer la capacidad a nivel nacional y regional. El BID puso en marcha una iniciativa paralela, conocida como “Grupo Consultivo Regional para Centroamérica”. Estas actividades marcaron el inicio de un proceso para obtener recursos y coordinar la cooperación internacional en campos prioritarios. El resultado fue una serie de proyectos con los cuales el PNUD y el BID proporcionaron apoyo a instituciones decisivas de la región. Algunas de las instituciones que recibieron apoyo en este marco fueron la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por medio de proyectos separados financiados individualmente por el PNUD y el BID. El BID también concedió préstamos para proyectos de infraestructura comprendidos en el alcance de estas actividades.

# 3

---

## *Evaluación de la colaboración*

### **A. Cumplimiento del Acuerdo global**

3.1 En el Acuerdo global se establecen los parámetros para la relación entre el BID y el PNUD. Un examen de los proyectos seleccionados para esta evaluación reveló que, si bien los proyectos se basan en los parámetros generales del acuerdo, en la mayoría de los casos el PNUD ha participado solamente en la fase de ejecución.

3.2 Con respecto a las áreas prioritarias señaladas en el acuerdo, la reforma del sector público ha desempeñado un papel mayor que el previsto, mientras que se ha llevado a cabo muy pocas actividades en el área del desarrollo científico y tecnológico. La protección del medio ambiente y las operaciones de sectores sociales constituyen una parte creciente de las actividades conjuntas. La necesidad de mejorar la gobernabilidad también ha ofrecido nuevas oportunidades para la colaboración.

3.3 En el acuerdo se especifican ciertos mecanismos de coordinación, como procedimientos para consultas mutuas, la creación de un grupo de enlace y el establecimiento de una red de información con una base de datos e información estadística. Sin embargo, todavía no ha comenzado a funcionar ninguno de esos mecanismos. El Banco nombró un funcionario de enlace con el PNUD en 1991, pero cuando esta persona se alejó en 1994, no se llenó la vacante.

### **B. Evaluación de la colaboración entre el BID y el PNUD a nivel regional**

3.4 La colaboración entre ambas instituciones a nivel regional ha sido un importante mecanismo para promover prioridades compartidas en el campo del desarrollo. Para las actividades regionales o subregionales, el diálogo y las consultas directos en las áreas comprendidas en el Acuerdo global han constituido la vía básica de colaboración. Las iniciativas conjuntas imprimen legitimidad al tema en cuestión al presentar un concepto unificado y un enfoque compartido de temas tales como el medio ambiente, la equidad social y la gobernabilidad. Mientras que la palanca económica del Banco da gran relieve al papel de promoción del PNUD, la flexibilidad operacional del PNUD facilita la ejecución de complejos mecanismos contractuales y logísticos de los cuales el Banco por sí solo tal vez no podría ocuparse. La combinación de la palanca económica del BID y la flexibilidad operacional del PNUD también fue importante en la ejecución de complejas iniciativas regionales o subregionales, como el proyecto de vías navegables Paraná-Paraguay.

## **C. Evaluación de la colaboración a nivel de país**

3.5 En los párrafos siguientes se presenta las conclusiones relativas a las ventajas y desventajas de la colaboración entre el Banco y el PNUD y a las áreas que es preciso mejorar.

### **1. Para los gobiernos**

3.6 En los cuatro países visitados para esta evaluación, así como en aquellos a los cuales no viajó el equipo de evaluación pero de los cuales se recibió cuestionarios, los representantes del gobierno, con algunas excepciones, expresaron satisfacción con la calidad y la puntualidad de la asistencia para el desarrollo proporcionada sobre la base de la colaboración entre el BID y el PNUD. En la opinión de la mayoría de los funcionarios de gobierno entrevistados, la participación del PNUD en proyectos financiados por el Banco ha instilado mayor objetividad, transparencia y eficiencia en la contratación y en el desembolso de recursos del Banco para préstamos o cooperación técnica, y ha brindado protección contra las presiones políticas en la contratación y las adquisiciones.

3.7 El conocimiento que posee el PNUD de los procedimientos del Banco es una ventaja importante para los organismos públicos que no tienen experiencia con la ejecución de proyectos del BID. Ha mejorado la capacidad de los organismos ejecutores nacionales para cumplir los requisitos y seguir los procedimientos para la ejecución de contratos de préstamos o cooperación técnica del BID, y les ha proporcionado capacidad para la gerencia de proyectos en campos donde escaseaba o no existía. Ha facilitado, y a veces transferido, mecanismos de eficacia comprobada para la contratación de consultores y la adquisición de bienes y servicios. La presencia del PNUD ha evitado el estancamiento de procedimientos de adquisiciones debido a impugnaciones o juicios, los cuales, en proyectos administrados por el gobierno solamente, tienden a demorar la ejecución de proyectos varios meses e incluso años.

3.8 En algunos países, el PNUD ha proporcionado apoyo técnico en la identificación, la negociación, la ejecución y el seguimiento de proyectos. El PNUD a menudo ha ayudado a los países a seleccionar consultores muy competentes que no podrían haber conseguido de otra forma. En países con recursos limitados, ha ayudado a los organismos ejecutores nacionales a concentrarse en los aspectos técnicos o de fondo de los proyectos mientras se ocupaba de aspectos administrativos tales como adquisiciones, contratación y seguimiento financiero. Por último, la participación del PNUD ha reducido el costo de los proyectos al ahorrar la comisión de compromiso que cobra el BID por los préstamos y al ejecutar proyectos en menos tiempo.

3.9 Sin embargo, algunos funcionarios de gobierno señalaron que, en vez de acelerar la ejecución de proyectos, la participación del PNUD ha creado demoras adicionales. Reconocieron que algunas se deben a factores endógenos, como el cambio frecuente de directores de proyectos o la impuntualidad del gobierno en el cumplimiento de los requisitos del Banco, pero atribuyeron otras demoras a factores tales como la insuficiencia de los recursos humanos asignados por el PNUD a operaciones financiadas por el Banco, procedimientos excesivamente burocráticos, la falta de pericia técnica para la evaluación y la falta de armonización de los sistemas de finanzas, contabilidad, auditorías y presentación de informes. Otro obstáculo era el requisito (de la OSP) de que los bienes y servicios se pagaran en su totalidad por adelantado, lo cual crea problemas de flujo de fondos para los organismos ejecutores. Algunos funcionarios de gobierno se quejaron de que el PNUD tenía capacidad limitada para tomar medidas contra proveedores que no cumplían sus obligaciones contractuales. Por último, la contratación y la compra de bienes y servicios a menudo se retrasan debido a los informes financieros engorrosos e inoportunos del PNUD.

3.10 En países donde se prestó servicios de apoyo para proyectos con un volumen importante de adquisiciones internacionales de bienes y servicios por medio de la OSP, algunos funcionarios de gobierno consideraron que este servicio constituía una asistencia considerable. Otros se quejaron de que la estructura administrativa centralizada de la OSP (cuya sede está en Nueva York) y sus facultades limitadas para tomar decisiones localmente retrasaban el proceso de adquisiciones. Los funcionarios de la OSP, en cambio, dijeron que una razón frecuente de las demoras en las adquisiciones y otros procesos era que los organismos ejecutores nacionales no siempre seguían los procedimientos al pie de la letra.



## **2. Para el PNUD**

3.11 Para el PNUD, la relación ha ampliado el alcance de los servicios de desarrollo que puede proporcionar a los países de la región. La colaboración entre el Banco y el PNUD en esta región en particular es importante, ya que los fondos no reembolsables del PNUD para países de ingreso mediano, como la mayoría de los países de América del Sur, han disminuido radicalmente en los últimos años. Por lo tanto, con la colaboración la labor de promoción tiene un efecto de palanca mayor y se dispone de un punto de entrada para la incorporación de los conceptos del PNUD sobre desarrollo humano sostenible en su diálogo con los países. En algunos países, ha ayudado al PNUD a alcanzar los objetivos de sus programas en los países. Asimismo, con los ingresos adicionales derivados de las comisiones que cobra por los servicios de apoyo, el PNUD ha mejorado sus servicios y su capacidad.

3.12 Aunque la mayoría de los funcionarios del PNUD considera que su comunicación con los funcionarios del Banco es fluida, productiva y cordial, algunos tuvieron dificultades para concertar reuniones o coordinar sus actividades con funcionarios del Banco. Algunos encargados de programas del PNUD dijeron que los funcionarios del BID a veces autorizaban directamente a organismos públicos ejecutores a realizar adquisiciones o contratos de consultores antes que el PNUD concluyera su propio examen, evitando así los procedimientos de revisión y mecanismos de control establecidos.

## **3. Para el BID**

3.13 La mayoría de los representantes y especialistas sectoriales del BID entrevistados señaló que el PNUD agilizaba la ejecución de proyectos y mejoraba el cumplimiento de las normas del BID y los procedimientos relativos a los contratos de préstamos. En los países donde la capacidad nacional de ejecución presenta altibajos, advierte al Banco con anticipación sobre dificultades previsibles en la ejecución, permitiendo a los funcionarios del Banco tomar medidas correctivas apropiadas. La presencia del PNUD garantiza la continuidad en la ejecución de proyectos a mediano plazo. Debido a los cambios en el personal tanto del gobierno como del Banco y a los cambios casi inevitables a nivel ministerial y viceministerial con cada gobierno nuevo, el PNUD sirve con frecuencia de memoria institucional para los proyectos del BID. La cooperación también ha dado al Banco la oportunidad de participar en reuniones de coordinación de la cooperación para el desarrollo presididas por el PNUD, así como en reuniones sectoriales con donantes bilaterales y multilaterales.

3.14 Sin embargo, algunos funcionarios del Banco expresaron preocupación por el hecho de que, cuando los programas financiados por el Banco se transforman en proyectos del PNUD, no siempre se reproduce con exactitud los objetivos de los proyectos del BID. Algunos también objetaron la costumbre del PNUD de borrar el nombre del BID del documento de proyecto o de incluirlo solamente en el texto del documento pero no en la página de las firmas. Algunos funcionarios del Banco también estaban preocupados porque la estrecha relación del PNUD con el gobierno a veces le restaba objetividad en la selección de consultores.

3.15 Algunos de los estrangulamientos observados por los representantes y especialistas sectoriales del BID entrevistados eran demoras causadas por los niveles adicionales de procedimientos burocráticos del PNUD y las diferencias en los sistemas de contabilidad utilizados por el Banco y el PNUD en algunos países.

## **D. Problemas representativos**

3.16 En el curso de la evaluación se detectó varios problemas que merecen análisis, un estudio más pormenorizado o medidas específicas para mejorar la colaboración entre el Banco y el PNUD. Estos problemas, que denominamos representativos, surgieron en más de un país y se resumen a continuación.

### **1. Asuntos de programación e institucionales**

3.17 **Colaboración ex ante.** El artículo III del Acuerdo global se refiere a la cooperación entre el PNUD y el BID con los gobiernos en la identificación, la preparación, el financiamiento y la ejecución de proyectos. Sin embargo, ha habido muy poca colaboración en la etapa de preparación de operaciones financiadas por el Banco,

incluso en operaciones que recibieron financiamiento de empalme del PNUD durante la fase de identificación del proyecto.

3.18 En general, los equipos de proyectos del BID no consideran que sea necesario que el PNUD participe directamente en la programación y negociación de actividades financiadas por el Banco a nivel de país, incluso si se prevé que el PNUD participe en su ejecución. En la mayoría de los países visitados, las misiones de programación, negociación de proyectos y evaluación del BID normalmente no van a ver al representante del PNUD. Con ciertas excepciones, hay poco contacto entre las representaciones del PNUD y la sede del BID en relación con actividades en países específicos. En consecuencia, los jefes de equipos del BID encargados de la conceptualización y el desarrollo de proyectos generalmente saben poco sobre la complementariedad o el valor agregado que podría obtenerse de la asociación entre el BID y el PNUD.

3.19 Sin embargo, en ciertos países donde se llevan a cabo amplios programas de reformas sectoriales, el PNUD colabora con el gobierno y el Banco en el apoyo a las unidades coordinadoras nacionales. Estas unidades, que a veces forman parte de un ministerio de gobierno y otras veces son autónomas, se convierten en el punto focal de la ejecución de dichos programas y la coordinación de la asistencia técnica internacional. En esos casos, el BID y el PNUD realizan la programación de forma conjunta. Esta modalidad de cooperación se ha usado en ciertos momentos en Bolivia, Panamá, Paraguay y Uruguay. En los primeros tres países, la colaboración abarcó una amplia agenda del gobierno en los campos de la reforma del sector público y la modernización del Estado. En el Uruguay se usó en programas de reformas de sectores sociales.

3.20 El Banco y el PNUD han colaborado en la formulación y negociación de proyectos en Brasil, la República Dominicana, El Salvador y Uruguay. En algunos de estos casos, el PNUD identifica e inicia un proyecto, y el gobierno solicita posteriormente apoyo del Banco en forma de asistencia complementaria. En otras palabras, ha habido colaboración ad hoc a nivel de programación, según las circunstancias.

3.21 **La utilidad de la colaboración en las primeras etapas del ciclo de proyectos.** Los funcionarios de gobierno, del BID y del PNUD entrevistados estuvieron de acuerdo en que la participación del PNUD en las primeras etapas del ciclo de proyectos conduce a una colaboración más fluida y eficaz en la fase de ejecución. El aporte del PNUD facilita la organización de los aspectos operacionales del proyecto y puede prever y reducir al mínimo los estrangulamientos administrativos mediante el establecimiento de directrices claras y procedimientos normalizados para la contabilidad, el seguimiento de proyectos, la presentación de informes y el fortalecimiento de la capacidad, entre otras cosas. El conocimiento que posee el PNUD de la capacidad de ejecución de proyectos de los distintos ministerios de gobierno puede constituir un aporte útil en la etapa de preparación de proyectos.

3.22 **Directrices.** Actualmente no hay directrices específicas que orienten al personal del Banco y el PNUD en la colaboración a nivel de país. El Acuerdo global es un instrumento poco conocido que no ha influido mucho en la orientación de las relaciones operacionales entre ambas instituciones a nivel de país. Hay que admitir que, en la identificación, formulación, negociación y ejecución de proyectos para determinados países, no es fácil establecer directrices pertinentes para los papeles de ambas instituciones. Sin embargo, el equipo a cargo de la evaluación oyó varias opiniones contradictorias con respecto a los papeles y las responsabilidades precisos de cada parte en el marco de la cooperación. En los países donde no se creía que la relación entre el BID y el PNUD agregaba gran valor a la ejecución de proyectos se dijo que uno de los factores que contribuía a ello era la falta de claridad con respecto al papel de cada parte. Este asunto merece la atención de ambas instituciones. Los entrevistados coincidieron en que la aclaración de los papeles del Banco, el PNUD y el gobierno en la ejecución de proyectos facilitaría en gran medida la consecución de los objetivos básicos del Acuerdo global.

3.23 **Seguimiento y evaluación.** Algunos representantes del PNUD expresaron el deseo de que el PNUD desempeñe un papel mayor para contribuir a la eficacia del desarrollo en el otro extremo del ciclo de proyectos: la evaluación de la sostenibilidad de los resultados de los proyectos. La idea sería ayudar a los organismos ejecutores nacionales a establecer mejores mecanismos de seguimiento y evaluación para medir el impacto de los insumos de los proyectos. En vista del objetivo del Banco de fortalecer la capacidad de evaluación de los países miembros, este campo merece ser explorado más a fondo.

3.24 En general, los funcionarios del PNUD entrevistados opinaban que había margen para mejorar la relación institucional entre el BID y el PNUD a nivel de país para beneficio de los países miembros. Sin embargo, la mayoría de los funcionarios de operaciones del BID entrevistados opinaron que las relaciones operacionales a nivel nacional dependen de decisiones previas del gobierno y que, por esta razón, varían según el caso. Por lo tanto, los funcionarios del PNUD parecen encarar la relación desde un punto de vista más programático, mientras que los funcionarios del BID la encaran desde el punto de vista de los proyectos. Ambos enfoques no son necesariamente incompatibles y merecen un examen más detenido.

3.25 **Fortalecimiento de la capacidad.** Hubo amplio consenso entre los funcionarios de gobierno, del PNUD y del BID en el sentido de que la relación operacional que se establece con los prestatarios por medio de los servicios de apoyo para la ejecución de proyectos fortalece la capacidad nacional de ejecución en general. A veces eso es un resultado previsto en la preparación del proyecto y otras veces se produce al seguir el ejemplo (o sea, con el “aprendizaje práctico”).

3.26 Algunos funcionarios de gobierno, aunque valoran el papel que ha venido desempeñando el PNUD en la ejecución de proyectos y el fortalecimiento de la capacidad, opinaron que el PNUD debería adoptar un enfoque más estratégico de los servicios que proporciona, concentrándose en áreas temáticas y geográficas en las cuales tiene una ventaja comparativa, o sea que el PNUD no debería prestar servicios en los casos en que existe una sólida capacidad de ejecución. En cambio, debería concentrarse en los ministerios más difíciles y carentes de experiencia, así como en las municipalidades o gobiernos provinciales, que carecen de capacidad para administrar proyectos o proporcionar servicios.

3.27 Sin embargo, otros funcionarios de gobierno y varios funcionarios del BID consideran que los servicios de apoyo para el desarrollo prestados por el PNUD a los gobiernos, aunque son eficaces, postergan las oportunidades para que las autoridades nacionales adquieran la capacidad técnica y administrativa necesaria para ejecutar proyectos de forma independiente. Muchos de los funcionarios de gobierno y del BID entrevistados instaron al PNUD a que incluya más actividades de fortalecimiento de la capacidad en sus servicios generales de apoyo al desarrollo.

3.28 **Identificación.** Otro asunto conexo que se plantea en el contexto de la cooperación entre el BID y el PNUD es la identificación con los proyectos. Desde el punto de vista del PNUD, la modalidad de ejecución nacional lleva a un mayor grado de identificación del gobierno en comparación con el sistema anterior, en el cual había organismos especializados de las Naciones Unidas que proporcionaban servicios de ejecución de proyectos. Desde el punto de vista de algunos funcionarios del Banco y de los países, el apoyo del PNUD para la ejecución de proyectos, aunque contribuye a una mayor eficacia, podría diluir el pleno sentido de identificación del gobierno al asumir funciones que los gobiernos deberían desempeñar por su cuenta.

3.29 Aunque hay consenso general en que, a corto plazo, el apoyo del PNUD es un instrumento útil que posibilita la ejecución de proyectos, algunos de los entrevistados expresaron la preocupación de que, a la larga, la institucionalización de la capacidad nacional de ejecución podría retrasarse si los gobiernos tienen la posibilidad de conseguir apoyo externo para la ejecución de proyectos. Este tema merece un examen más detenido del Banco y el PNUD en el contexto de la posible colaboración de ambas instituciones en el fortalecimiento de la capacidad y otras estrategias de desarrollo en América Latina.

## **2. Procedimientos administrativos**

3.30 Prácticamente todos los entrevistados señalaron que las diferencias en las normas, reglamentos y procedimientos operacionales de ambas organizaciones obstaculizan la ejecución de proyectos. Paradójicamente, aunque la finalidad de la participación del PNUD era agilizar la ejecución de proyectos, los representantes de organismos ejecutores en todos los países visitados describieron mecanismos creativos que habían ideado para evitar los estrangulamientos causados por la falta de normalización de los procedimientos del BID y el PNUD para la contabilidad, la presentación de informes y otras tareas y por las demoras del PNUD con los informes financieros. Las actividades financiadas por el BID están supeditadas a requisitos de auditorías que no siempre son compatibles con los de las Naciones Unidas. Para adjudicar contratos firmados por el PNUD en representación del gobierno por un monto superior a ciertos límites monetarios a veces hay que realizar una verificación a fondo en la sede de la ONU para obtener la aprobación definitiva. Es necesario normalizar el tipo de cambio, los sistemas de contabilidad y

auditorías, los criterios para evaluar grandes compras o contratos de consultores y el formato de los informes financieros en aras de la eficiencia en la ejecución de proyectos.

3.31 El uso creciente por el PNUD de la modalidad de ejecución nacional en actividades conjuntas BID-PNUD resolverá gradualmente estas discrepancias, ya que con esta modalidad el PNUD sigue los procedimientos del gobierno para las auditorías y licitaciones. El gobierno, por su parte, adopta procedimientos aceptables para el BID. Sin embargo, con la modalidad de ASG utilizada por la OSP, las diferencias en las normas y los procedimientos reviste mayor importancia porque la OSP debe cumplir el reglamento de la ONU. En algunos países, como Guyana y Trinidad y Tobago, esta incompatibilidad ocasionó serios retrasos en los proyectos y dificultades entre ambas instituciones.

3.32 El uso de normas, reglamentos y procedimientos administrativos diferentes en ambas instituciones complica la relación operacional entre el PNUD y el BID y ha limitado las oportunidades de colaboración, ya que algunos funcionarios del Banco creen que la incorporación del PNUD en la ejecución de proyectos no vale el trabajo administrativo adicional que representa. El representante residente del PNUD en el Ecuador cree que esa es una de las razones que imposibilitan el establecimiento de una relación de colaboración con su colega del BID. Este asunto merece atención prioritaria continua de ambas instituciones.

3.33 **Comisiones.** Los funcionarios de gobierno no comprenden la estructura de las comisiones que cobran el PNUD y la OSP por los servicios que prestan. En los casos en que la OSP actúa en calidad de organismo ejecutor del proyecto, cobra hasta el 10% o el 11% del importe del préstamo, razón por la cual los gobiernos tienden a evitar esta opción. La comisión que cobra la OSP por los acuerdos de servicios de gestión se sitúa entre el 4% y el 6%. Con la modalidad de ejecución nacional, la comisión es menor, pero tampoco se comprende claramente a qué corresponde, qué porcentaje de la comisión está a disposición de los organismos ejecutores y con qué fines puede usarse.

3.34 Sin embargo, para hacer justicia al PNUD hay que reconocer que los gobiernos y el Banco no siempre están al tanto de las grandes inversiones que realiza el PNUD en recursos humanos y materiales a fin de proporcionar servicios de apoyo para el desarrollo a gobiernos, instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales. En una considerable inversión reciente del PNUD para mejorar sus servicios de información a fin de administrar más eficazmente la cooperación para el desarrollo, un factor importante fue la atención eficiente de los requisitos de la relación entre el BID y el PNUD y de otras organizaciones con la cuales colabora en el campo del desarrollo. Para que las partes interesadas tengan una idea más clara de estos elementos, sería conveniente que el PNUD y la OSP explicaran cómo se fijan las comisiones para las distintas modalidades de ejecución según la inversión en los servicios proporcionados y su costo.

# 4

---

## *Conclusiones, recomendaciones y enseñanzas*

### **A. Conclusiones**

4.1 La relación entablada entre las representaciones del PNUD y el BID, basada en el intercambio de información, las consultas y la credibilidad, ha influido mucho en la obtención de resultados positivos hasta la fecha. La trayectoria de colaboración en varias iniciativas conjuntas en Bolivia y Argentina a fines de los años ochenta también ha fortalecido la relación entre el BID y el PNUD.

4.2 En el Informe de evaluación sobre la identificación de estrangulamientos en el programa de cooperación técnica nacional del BID (RE-182) preparado por el Banco en 1992 y en el Informe de grupo de trabajo sobre administración eficaz, preparado para el BID en 1993, se señala que hay oportunidades para profundizar la complementariedad de ambas instituciones.

4.3 En ambos informes se destaca la importancia de a) la programación y ejecución de la cooperación técnica como parte de las actividades del Banco; b) una buena preparación de los proyectos, con flexibilidad incorporada para los reajustes que sean necesarios; c) un sólido análisis institucional para garantizar la ejecución adecuada de los proyectos; y d) un seguimiento adecuado para velar por la consecución de sus objetivos. Estas áreas pueden beneficiarse de la capacidad complementaria de ambas instituciones por medio de las distintas modalidades de cooperación que han surgido en los últimos años.

4.4 Asimismo, con el Octavo Aumento General de Recursos del Banco se dispone de financiamiento adicional, que ofrece mayores posibilidades para intensificar la colaboración. Entre los temas prioritarios de este aumento se encuentran la reducción de la pobreza, la equidad social y la protección del medio ambiente, que ya se especifican en el Acuerdo global, así como la gobernabilidad. Estos temas coinciden con los conceptos del PNUD en el campo del desarrollo humano sostenible.

4.5 La considerable capacidad crediticia y de programación del Banco, combinada con los recursos "simiente" del PNUD y su experiencia descentralizada con la ejecución de operaciones de cooperación técnica, ha sido muy útil para los países de la región en los últimos años. Los gobiernos miembros se han beneficiado con un ciclo más corto de formulación y aprobación de proyectos y con una ejecución más acelerada.

4.6 En esta evaluación se llega a la conclusión de que, para que la asociación entre ambas instituciones continúe desarrollándose de forma constructiva, debería entablarse un diálogo y una relación de trabajo más sistemáticos e institucionalizados a nivel de país, respaldados por un enfoque más estratégico de la colaboración por la sede de ambas instituciones, de conformidad con los propósitos del Acuerdo global.

4.7 El fortalecimiento de la capacidad nacional y la autosuficiencia de los gobiernos en la ejecución de proyectos son las principales razones de la introducción de la modalidad de ejecución nacional por el PNUD, que es actualmente el mecanismo más difundido para la ejecución de proyectos de cooperación técnica, independientemente de la fuente de financiamiento. Según los representantes residentes del PNUD, esta modalidad ha llevado a la creación de instrumentos útiles para el apoyo a la ejecución de proyectos que el PNUD brinda a los gobiernos en actividades financiadas por el BID. En general ha mejorado la capacidad de ejecución de los gobiernos miembros, aunque, como ya se dijo, esta opinión no es compartida por todos.

4.8 Las entrevistas y los cuestionarios indican que la relación entre el PNUD y el BID ha tenido un efecto favorable en el desembolso de préstamos y ha ayudado a los países miembros a mejorar su capacidad para absorber créditos crecientes del Banco. La aplicación del Acuerdo será beneficiosa siempre que exista un plan claro de fortalecimiento institucional que se ciña a las prioridades de los prestatarios. El Acuerdo puede contribuir a la consecución de los objetivos del Banco a nivel regional y a una mayor eficiencia en la ejecución de sus operaciones en países que carecen de capacidad para ejecutar sus propios programas.

4.9 Al parecer, se está llevando a cabo numerosas actividades en colaboración a pesar de que los nexos institucionales oficiales son pocos, por lo menos a nivel de país. Eso se ha logrado gracias a las relaciones personales constructivas entabladas entre las representaciones del PNUD y el BID en la mayoría de los países, basadas en la premisa de que los objetivos de ambas instituciones en el campo del desarrollo generalmente coinciden y que la colaboración puede beneficiar a los países miembros atendidos por ambas instituciones. Esta relación ha llevado a la búsqueda de soluciones ad hoc aceptables en los casos en que han surgido obstáculos.

4.10 Aunque es necesario sistematizar e institucionalizar más la relación, los nuevos mecanismos de colaboración no deberían sustituir de manera alguna las relaciones personales positivas y el ingenio que se han cultivado a nivel de país. Eso debería seguir siendo un importante factor en el fortalecimiento de la relación. El propósito de los mecanismos de coordinación interinstitucional es facilitar el papel de los principales protagonistas en esta relación, o sea las representaciones del PNUD y el BID, con el debido apoyo de sus respectivas sedes.

## **B. Recomendaciones y enseñanzas**

A fin de sacar el máximo provecho previsto en el Acuerdo global y brindar el máximo valor agregado posible a todas las partes, se someten las siguientes recomendaciones a la consideración del Directorio Ejecutivo:

### **1. Asuntos relacionados con la programación y evaluación**

#### *Directrices*

*Recomendación 1. A fin de que la asociación entre ambas instituciones continúe desarrollándose de forma constructiva, teniendo en cuenta las enseñanzas y oportunidades antedichas, se recomienda que la Administración formule directrices operacionales para la aplicación del Acuerdo global a nivel de país. Estas directrices deben promover un diálogo más sistemático e institucionalizado y una relación de trabajo más estrecha a nivel de país, respaldada por un enfoque más estratégico de la colaboración en la sede de ambas instituciones.*

**Comentarios:** Aunque el Acuerdo global ha estado en vigencia durante nueve años, es evidente que el grado de comprensión y conciencia de su propósito, objetivos, responsabilidades y marco operacional es escaso tanto en las sedes como en las representaciones. Muy pocos de los funcionarios del Banco que fueron entrevistados estaban al corriente de las disposiciones del Acuerdo. Esta falta de información obstaculiza la optimización del valor agregado. Asimismo, los funcionarios del Banco no saben mucho sobre el papel del PNUD en general.

## **Enseñanzas:**

Las siguientes enseñanzas tienen repercusiones en la colaboración futura del Banco con otras organizaciones en el campo del desarrollo:

- Directrices operacionales. Cuando el Banco firme acuerdos globales amplios con otras organizaciones aliadas en el campo del desarrollo que requieran acciones en el plano operacional, debería también establecer directrices para el cumplimiento del propósito de estos acuerdos.
- Funciones y responsabilidades. Estas directrices deberían incluir una definición clara de las funciones y responsabilidades de todas las partes del acuerdo y los resultados que se esperan de ellas.
- Promoción de la colaboración. Estas directrices deberían dar instrucciones a los equipos de proyectos para que consulten a todas las partes del acuerdo durante la preparación y formulación de un proyecto en los casos en que una organización colaboradora participe en la ejecución de la operación.
- Documentos de proyectos. Los documentos de proyectos que se presenten al Directorio deberían contener los términos de referencia convenidos para todas las partes que intervengan en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco.

## *Seguimiento y evaluación*

*Recomendación 2. A fin de garantizar el seguimiento adecuado y aprovechar las enseñanzas pertinentes sobre la participación del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco, el informe de seguimiento del desempeño de proyectos (ISDP) del Banco debería contener una sección sobre colaboración interinstitucional que permita a los directores de proyectos dar seguimiento a su desempeño y señalar las áreas que requieran atención.*

**Comentarios:** El sistema actual de seguimiento de proyectos del Banco no incluye el desempeño de organismos ejecutores ni pide información o señala otros mecanismos interinstitucionales para la ejecución de proyectos. Esta información sería beneficiosa para la preparación operacional de proyectos en cuya ejecución participe el PNUD. No se recopila sistemáticamente la experiencia adquirida, y las enseñanzas se transmiten verbalmente.

## **Enseñanzas:**

- Seguimiento del desempeño. En el ISDP del Banco se debe dar seguimiento al desempeño de todos los organismos ejecutores, sean entidades nacionales u otras organizaciones internacionales de desarrollo, como el PNUD.
- Indicadores del desempeño. En la preparación de los proyectos y en los términos de referencia se debería incluir los principales indicadores del desempeño de todas las entidades que participen en la ejecución de una operación financiada por el Banco.

## *Fortalecimiento de la capacidad*

*Recomendación 3. Cuando se contemple la utilización de servicios del PNUD u otras agencias internacionales especializadas para proveer asistencia en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco, las propuestas de préstamo deberán justificar el uso de estos servicios y elaborar sobre las expectativas de la intervención propuesta*

**Comentarios:** El Acuerdo global procura aprovechar al máximo los esfuerzos y los aspectos positivos de ambas instituciones a fin de mejorar la ejecución y los resultados de las operaciones financiadas por el Banco. Muchos de los funcionarios de gobierno entrevistados percibían el valor agregado por el PNUD en algunas instituciones donde se indicaron claramente las necesidades en cuanto al fortalecimiento de la capacidad. Recomendaron que el PNUD

haga más hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de instituciones tales como gobiernos provinciales y municipalidades, que no tienen experiencia con la ejecución de grandes proyectos de inversiones públicas.

**Enseñanzas:**

- Es necesario mejorar los mecanismos para fortalecer la capacidad y transferir conocimientos sistemáticamente a ministerios nacionales en todas las operaciones financiadas por el Banco que se ejecuten con la participación del PNUD.
- Los equipos de proyectos del Banco deben recomendar que los organismos con una gran capacidad para la ejecución de proyectos no recurran al PNUD.

**2. Asuntos administrativos**

*Recomendación 4. A los 120 días de la fecha de aprobación de este informe, la Administración deberá presentar al Directorio Ejecutivo un informe sobre sus negociaciones con el PNUD para resolver las diferencias existentes en materia legal, financiera y de contabilidad, así como los requisitos de auditoría del Banco. El informe deberá proveer, en forma apropiada, las indicaciones que conlleven a la solución de los temas pendientes.*

**Comentarios:** Las diferencias o la falta de claridad con respecto a procedimientos contractuales, como el reconocimiento del uso de fondos del Banco en los acuerdos entre el PNUD y los prestatarios, que a menudo se pasa por alto, y a requisitos relativos a las finanzas, la contabilidad y las auditorías pueden actuar como desincentivos para una colaboración productiva. Aunque algunos representantes del Banco en los países y los funcionarios de contrapartida del PNUD han efectuado arreglos ad hoc para propiciar una colaboración eficaz, estos arreglos consumen tiempo y recursos valiosos.

**Enseñanza:**

Cuando el Banco celebre un acuerdo global con otra institución, debería tratar de resolver las diferencias en los procedimientos de contabilidad, auditorías y administración antes de ejecutar el acuerdo. Sin embargo, a fin de evitar una centralización excesiva de las decisiones operacionales, el Banco debería instar a los representantes a que celebren acuerdos sobre estos asuntos a nivel de país.

*Recomendación 5. El Banco deberá requerir que los prestatarios y el PNUD especifiquen Términos de Referencia en sus acuerdos bilaterales, que contengan los objetivos, las responsabilidades y los resultados que se esperen de la colaboración del PNUD.*

**Comentarios:** Los funcionarios del Banco expresaron preocupación porque cuando los programas financiados por el Banco se transforman en proyectos del PNUD, los objetivos de los proyectos del BID no siempre se reproducen con exactitud. Algunos también objetaron la costumbre del PNUD de borrar el nombre del BID del documento de proyecto o de incluirlo solamente en el texto del documento pero no en la página de las firmas.



## *Anexos*

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

RESOLUCION DE-87/90

ACUERDO DE COOPERACION Y COORDINACION DE ACTIVIDADES ENTRE  
EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir un Acuerdo de Cooperación y Coordinación de Actividades con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual deberá ser sustancialmente similar al texto que se adjunta al Documento GN-1232-2.

(Aprobada el 17 de octubre de 1990)

TRADUCCION

RGII-RG016-16

ACUERDO DE COOPERACION Y COORDINACION DE ACTIVIDADES  
ENTRE EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante denominado PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante denominado BID),

Considerando:

Que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha establecido el PNUD para apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros para acrecentar su desarrollo económico y social;

Que el objetivo del BID es contribuir a acelerar el desarrollo económico y social, tanto en forma individual como colectiva, de sus países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe (en adelante denominada la "Región");

Que el BID y el PNUD son conscientes de los críticos apremios que enfrentan los países de la Región para administrar su endeudamiento externo, estabilizar y reactivar sus economías, introducir cambios estructurales con el fin de aumentar la eficiencia económica, mejorar su competitividad e integrar sus economías, todo ello con el propósito de lograr un nivel de desarrollo equilibrado dentro del contexto de una economía global cuya complejidad e interdependencia aumentan constantemente;

2

Que el BID y el PNUD concuerdan en que es necesario coordinar esfuerzos con los gobiernos respectivos para la identificación, preparación y ejecución de proyectos de desarrollo económico y social, con el propósito de, entre otros, promover el crecimiento económico, la creación de empleo y el alivio de la pobreza; el fortalecimiento del desarrollo de los recursos humanos; la promoción de cambios tecnológicos y el desarrollo del comercio exterior y la integración económica;

Que el BID y el PNUD acuerdan fortalecer la colaboración existente en el campo de la cooperación técnica, incluyendo aquella entre los países en desarrollo, complementando los esfuerzos de otras organizaciones y de los propios países para la mejor utilización de la infraestructura existente y de los recursos humanos disponibles;

Que ambas instituciones, empeñadas en alcanzar esos objetivos, han mantenido una estrecha relación de trabajo desde la década de los setentas, época en la cual se inició el intercambio de información sobre proyectos prioritarios de interés especial para ambas organizaciones;

Que en 1978 el BID y el PNUD suscribieron un acuerdo conforme al cual el BID convino en actuar como organismo ejecutor de proyectos financiados por el PNUD;

Que en años recientes ambas organizaciones han cofinanciado importantes proyectos nacionales y regionales que fueron llevados a cabo por el PNUD (Oficina

de Servicios de Proyectos) en base a acuerdos de trabajo que han permitido al PNUD ejecutar proyectos financiados por el BID;

Que, para fortalecer la eficacia de sus actividades de acuerdo con sus mandatos respectivos, y para aquellos proyectos financiados por el BID que serán ejecutados por el PNUD, se conviene en lo siguiente:

#### Artículo I

##### OBJETIVO

1.01 Ambas organizaciones mantendrán un sistema de consulta mutua sobre sus actividades de cooperación técnica respectivas en apoyo del desarrollo económico y social de la Región y elaborarán actividades conjuntas en campos identificados como de alta prioridad para el desarrollo de la Región.

1.02 Asimismo, investigarán los medios para promover la realización de proyectos de investigación conjuntos que sean de interés inmediato para los países de la Región y las posibilidades de establecer una red de intercambio de información. Emplearán, de forma mutuamente ventajosa, sus estructuras técnicas y administrativas respectivas en la identificación, preparación y ejecución de proyectos y programas a nivel nacional, subregional y regional, que sean considerados prioritarios por los gobiernos interesados.

Artículo II

AREAS DE COOPERACION

2.01 Para los efectos de este Acuerdo, y teniendo en cuenta las prioridades de los gobiernos interesados, ambas Partes consideran como áreas prioritarias, sin perjuicio de otras que se pudieran identificar más adelante, la mejora de servicios para grupos de bajos ingresos y apoyo a los microproductores; el uso reproductivo y la protección del medio ambiente; la gestión macroeconómica y del sector público; el desarrollo institucional; el papel de la mujer en el desarrollo; el desarrollo científico y tecnológico; la cooperación e integración regional y la promoción del comercio regional.

2.02 Las Partes acuerdan asimismo aumentar sus esfuerzos, en consulta con los gobiernos e instituciones interesados, para ofrecer cooperación técnica y otros tipos de apoyo a las instituciones regionales, subregionales y nacionales de los sectores público y privado, así como para contribuir a la identificación, preparación y ejecución más eficaz de actividades de cooperación técnica y preinversión en apoyo de las metas de inversión de los países miembros de la Región. Finalmente, acuerdan reforzar las instituciones beneficiarias de los programas y proyectos resultantes.

Artículo III

MEDIOS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

3.01 En aras a lograr los objetivos detallados en este Acuerdo, el BID y el PNUD estudiarán diferentes posibilidades para compartir con mayor amplitud la información disponible sobre asuntos de interés mutuo.

3.02 Asimismo, reforzarán su cooperación mutua y la colaboración con los gobiernos participantes para la identificación, preparación, financiamiento y ejecución de actividades de cooperación técnica en lo que se refiere a la identificación, formulación y evaluación de proyectos prioritarios a ser financiados por cualquiera de las organizaciones, o por ambas, para cuya finalidad se establecerán los procedimientos apropiados.

3.03 Considerando lo anterior, las organizaciones acuerdan que cualquiera de ellas podrá llevar a cabo actividades de cooperación técnica con los gobiernos participantes que estén financiadas por la otra organización. A estos efectos, para los proyectos financiados por el PNUD y ejecutados por el BID, las Partes convienen en mantener vigente el Acuerdo que entró en vigor el 18 de septiembre de 1978 en todo lo que no contravenga al presente Acuerdo.

Artículo IV

MECANISMOS DE OPERACION

4.01 Las Partes acuerdan adoptar como referencias básicas para la colaboración mutua y para la coordinación de las actividades de cooperación técnica, las resoluciones y los documentos pertinentes de sus órganos competentes, así como los acuerdos de las dos organizaciones con los gobiernos de la Región.

4.02 Para la definición y ejecución de cada actividad o grupo de actividades contempladas en este Acuerdo, ambas Partes deberán preparar un Acuerdo de Servicios de Gestión y/o un Documento del Proyecto (denominación del PNUD), o un Plan de Operaciones (denominación del BID), en el cual se establecerán las obligaciones de ambas organizaciones y de los gobiernos respectivos.

4.03 Para los proyectos de preinversión llevados a cabo por el PNUD, que sean consistentes con los programas y políticas del BID, ambas Partes acuerdan que el BID, a solicitud del gobierno respectivo, podrá considerar la posibilidad de incluir en los préstamos aprobados para proyectos financiados con sus propios recursos, los fondos necesarios para cubrir total o parcialmente las obligaciones incurridas por el gobierno con el PNUD a cuenta del costo del proyecto.

4.04 En forma similar, las Partes acuerdan emplear, cuando las circunstancias lo permitan, los mecanismos diseñados por el PNUD de costos compartidos (cofinanciamiento de los proyectos) y de servicios de gestión (provisión de servicios específicos) que se resumen en el Anexo al presente Acuerdo, sin



8

5.04 Las Partes también acuerdan implantar procedimientos administrativos y contables que aseguren la ejecución y el control eficaces de los proyectos.

#### Artículo VI

#### DISPOSICIONES GENERALES

6.01 Este Acuerdo entrará en vigor en la fecha de su firma. Cualquiera de las Partes podrá solicitar su rescisión, mediante notificación escrita con un aviso previo de por lo menos 6 meses.

6.02 El presente Acuerdo podrá ser modificado mediante acuerdo escrito de las Partes y toda cuestión que no haya sido prevista, lo mismo que cualquier controversia que surja, se solucionará de manera aceptable para ambas Partes.

6.03 Las disposiciones de este Acuerdo continuarán en vigor después de su conclusión en la medida necesaria para permitir la liquidación ordenada de las cuentas entre las Partes y, si correspondiere, con cada gobierno interesado.

En fe de lo cual, los Representantes de ambas Partes, debidamente autorizados, han suscrito el presente Acuerdo en dos ejemplares, en

el

de 1990.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO

---

William H. Draper III  
Administrador

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

---

Enrique V. Iglesias  
Presidente

RGII-RG017-14

Anexo

A. Mecanismos operativos

Costos Compartidos

1. Costos compartidos constituye un mecanismo desarrollado por el PNUD, referido, bien a un proyecto específico (proyecto de costos compartidos) o bien a la totalidad o a una porción determinada del programa de un país o región (programa de costos compartidos). Los costos de un proyecto o programa y los costos de apoyo relacionados con los mismos se cubren total o parcialmente mediante una contribución del gobierno beneficiario (costos compartidos de gobierno) y/o de terceros contribuyentes (costos compartidos con terceros).

2. El BID y el PNUD han utilizado en el pasado el mecanismo de costos compartidos de gobierno en proyectos cofinanciados por ambas instituciones. Según este mecanismo, las contribuciones del BID a un proyecto se canalizan a través del gobierno beneficiario y se integran totalmente al presupuesto consolidado del proyecto.

3. Dos documentos constituyen la base legal de este acuerdo de cooperación: de parte del BID, un acuerdo entre el gobierno beneficiario y el BID referente al préstamo o donación del Banco, y en el caso de las actividades realizadas con fondos de las Cifras Indicativas de Planificación (IPF), un Documento de Proyecto que representa un acuerdo sobre la utilización de los

recursos disponibles, entre el gobierno beneficiario, el PNUD y el Organismo Ejecutor. En el caso de costos compartidos con terceros, el acuerdo de costos compartidos del PNUD complementaría el Documento de Proyecto.

#### Servicios de gestión

4. El PNUD puede proveer servicios de gestión a los gobiernos beneficiarios (a través de la Oficina de Servicios de Proyectos (OSP)) en el contexto de la ejecución de proyectos financiados por préstamos u operaciones de cooperación técnica de carácter no reembolsable. Dichos servicios de gestión pueden cubrir una amplia gama de actividades, desde la identificación y formulación de proyectos hasta su ejecución, supervisión y evaluación. Los servicios de gestión pueden ser amplios, incluyendo la supervisión técnica y administrativa de las operaciones del proyecto, o se pueden limitar estrictamente a la entrega de ciertos insumos.

5. Los fondos que recibe el PNUD para servicios de gestión se contabilizan por separado, con lo cual se mantienen sus características específicas al no mezclarse con los recursos propios del PNUD.

6. Dos documentos constituyen la base legal de este acuerdo de cooperación: un acuerdo entre el gobierno beneficiario y el BID referente al préstamo o donación del Banco, y una Carta-Acuerdo posterior entre el gobierno interesado y el PNUD en la cual se especifica el deseo de utilizar el préstamo o donación del BID para un proyecto en particular.

7. La forma, contenido y ejecución de los acuerdos sobre costos compartidos y servicios de gestión estarán regidos por las reglas y reglamentos correspondientes del PNUD y del BID. Las Partes han acordado algunas disposiciones específicas sobre procedimientos administrativos que se pueden aplicar a los dos mecanismos operativos en proyectos financiados por el BID, los cuales se reflejan en las secciones siguientes.

B. Procedimientos administrativos de los mecanismos operativos del PNUD.

Registro y presentación de informes financieros

8. A los efectos de la contabilidad interna, cada organización registrará las transacciones financieras en sus cuentas de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos financieros.

9. El PNUD establecerá un sistema contable que permita al gobierno beneficiario mantener registros fidedignos y controlar las transacciones financieras para propósitos de los registros del BID. El PNUD informará a dicho gobierno sobre todas las actividades: (a) en dólares de los Estados Unidos o (b) en la moneda local del gobierno interesado o en otras monedas en que se hayan incurrido los gastos, de acuerdo con los términos establecidos en el acuerdo entre el BID y el gobierno, a los que se hace referencia en los párrafos 3 y 6 anteriores. Se presentarán al gobierno estados de cuenta trimestrales para su presentación al BID, los cuales incluirán información sobre gastos reales incurridos a partir de la fecha del último informe así como una estimación de las necesidades para los seis meses subsiguientes. Dicho gobierno presentará al BID las solicitudes de desembolso para pago directo al PNUD en la moneda que corresponda.

10. En los contratos con consultores individuales financiados con fondos del BID, el PNUD incluirá una disposición exigiendo la retención del 10% del monto total del contrato hasta que el gobierno beneficiario y el BID aprueben el informe del consultor.

11. Para que el gobierno beneficiario solicite pagos del BID, se entiende que el PNUD debe presentar información fidedigna y oportuna sobre la utilización de los anticipos previos. Se entiende también que, para que el PNUD pueda utilizar totalmente los montos en moneda nacional estipulados en el Plan de Operaciones-Documento del Proyecto, se le podrá anticipar la cantidad máxima que se puede desembolsar de acuerdo con los reglamentos del BID, contra la presentación del pedido de desembolso formulado por dicho gobierno al comienzo de las actividades.

12. En los casos en que el BID haya hecho anticipos en la moneda del país beneficiario, cualquier saldo sin utilizar deberá ser reembolsado al BID una vez terminado el proyecto. Si hubiera un déficit, la cantidad correspondiente se cubrirá con los recursos de que disponga el país beneficiario a través del IPF o de otras fuentes acordadas entre el gobierno y el PNUD.

13. Los montos de los anticipos mencionados en los párrafos anteriores serán equivalentes al 10% del total del financiamiento del BID para los servicios respectivos, o cualquier otro porcentaje que se haya especificado en el Plan de Operaciones correspondiente. Cuando se haga un anticipo al gobierno beneficiario, el acuerdo entre el BID y dicho gobierno establecerá que se debe determinar la equivalencia en dólares de los Estados Unidos de América, y que

5

dicho gobierno mantendrá el valor, a la equivalencia en dólares de los Estados Unidos de América, en la fecha en que se haya hecho efectivo el anticipo.

Adquisiciones y servicios de consultoría

14. Para la adquisición de bienes y servicios y para la selección y contratación de servicios de consultoría, se seguirán las reglas y reglamentos de cada organización que figuren en el acuerdo con el gobierno beneficiario.

# **ARGENTINA**

## **1. Panorama general de la colaboración entre el BID y el PNUD**

La colaboración entre el BID y el PNUD en la Argentina se remonta a 1993, año en que ambas instituciones convinieron en que el PNUD apoyaría la ejecución de programas de cooperación técnica financiados por el Banco, en algunos casos con cofinanciamiento del PNUD y del gobierno. Desde 1990, el principio rector de la colaboración entre el BID y el PNUD ha sido el Acuerdo global, en el cual se establecen los parámetros para la colaboración entre ambas instituciones a nivel de país y regional. En 1991, a pedido del gobierno, el PNUD ayudó a organizar un programa experimental que constituía una condición previa para el proyecto de empleabilidad de jóvenes financiado por el Banco. La asistencia del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco comenzó en 1992 y 1993, cuando el Banco recomendó la prórroga del acuerdo entre el gobierno y el PNUD que regía el programa experimental a fin de facilitar la ejecución y administración del programa de empleabilidad de jóvenes financiado por el BID. Desde entonces, el PNUD ha proporcionado apoyo administrativo a muchos otros proyectos financiados por el Banco, algunos de los cuales se mencionan a continuación. En los últimos cinco años, las áreas prioritarias de la cooperación entre el BID y el PNUD han sido las reformas de las inversiones públicas y del sector público.

En general, los funcionarios del Banco y el PNUD están de acuerdo en que hay una estrecha relación de consultas mutuas en sus respectivas áreas de actividad. Los funcionarios de gobierno también han contribuido a aclarar el papel y las responsabilidades de cada parte. El gobierno considera que las actividades de coordinación y apoyo a la ejecución de proyectos realizadas por el PNUD son eficientes, eficaces y transparentes. Sin embargo, el alto grado de capacidad técnica que hay en la mayoría de los ministerios de gobierno de la Argentina ha llevado a funcionarios tanto del Banco como del PNUD a cuestionar la necesidad de continuar la asistencia del PNUD en la ejecución de proyectos a nivel nacional. Algunos han señalado que el PNUD podría hacer mejor uso de su ventaja comparativa proporcionando asistencia para proyectos a los gobiernos provinciales y regionales.

En general, los especialistas sectoriales de la Representación del BID opinan que el apoyo del PNUD es útil, especialmente en proyectos que incluyen una extensa tarea de contratación y adquisiciones. Con frecuencia han participado especialistas del PNUD en misiones del Banco de seguimiento y evaluación de proyectos en la Argentina.

## **II. Proyectos examinados**

En el contexto de esta evaluación se examinó los siguientes proyectos:

### **Programa multisectorial de preinversión (ARG/94/024)**

El desempeño macroeconómico deficiente de los años ochenta y la consiguiente carga de gastos sociales revelaron la existencia de brechas en la capacidad del gobierno para administrar eficazmente sus programas de inversiones. El gobierno determinó que se necesitaba mejoras en



varias áreas, entre ellas la capacidad para formular estrategias de inversiones sectoriales; la capacidad de planificación, especialmente a nivel provincial y municipal; la preparación, la ejecución y el análisis de proyectos; y las decisiones relativas a las inversiones públicas.

El propósito del proyecto, financiado con un préstamo del BID (740/OC/AR) de US\$20.800.000 y una contribución del gobierno de US\$5.200.000, era ayudar al gobierno en el establecimiento de un sistema nacional de inversiones públicas. La Unidad de Preinversiones del Ministerio de Economía y Obras Públicas era el organismo gubernamental de contrapartida. El objetivo del programa era promover el desarrollo socioeconómico con el financiamiento de estudios generales y específicos de preinversión y el fortalecimiento institucional en la preparación de proyectos.

Desafortunadamente, la ejecución de este proyecto estuvo plagada por problemas de falta de comunicación entre el Banco y el PNUD. Los procedimientos para la contratación de consultores y el seguimiento de su trabajo no se siguieron con asiduidad, lo cual llevó a una situación insatisfactoria para las tres partes. A pedido del gobierno, el proyecto fue interrumpido en 1996.

### **Productividad y empleabilidad de jóvenes (AR/0169)**

El plan de convertibilidad y el programa de estabilización macroeconómica implantados por el gobierno en 1991 colocaron la economía argentina en un trayecto de crecimiento sostenido. Sin embargo, la vulnerabilidad del mercado laboral estaba aumentando como consecuencia de las políticas económicas insostenibles del pasado. La desocupación pasó del 6,3% en 1990 a más del 18% en 1995. El gobierno tomó importantes medidas para contrarrestar los efectos de la alta tasa de desocupación, entre ellas programas de corta duración de empleo temporario y programas de más largo plazo de formación laboral y retención escolar. El propósito del programa de productividad y empleabilidad de los jóvenes era apoyar al gobierno en su estrategia a corto y a mediano plazo para aumentar la empleabilidad de los jóvenes de bajos ingresos y, de esta forma, mejorar sus perspectivas de ingresos a largo plazo.

El BID contribuyó US\$370 millones a este proyecto. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Cultura y Educación son los organismos de contrapartida del gobierno. El proyecto tiene dos componentes principales. El componente del programa de capacitación procura ofrecer una formación laboral a los destinatarios para trabajos semicalificados, fomentar la oferta y demanda de cursos de capacitación y mejorar la información sobre la demanda y oferta de trabajo. El programa de becas para retención escolar proporciona asistencia económica a familias de estudiantes que corren el riesgo de abandonar la escuela.

### **Programa de apoyo a la reconversión productiva (816/OC-AR, 925/SF-AR)**

En 1989, el gobierno inició un programa de reforma estructural de gran alcance con componentes de liberalización económica, racionalización del sector público, privatización de empresas públicas, descentralización y mejora de la gestión macroeconómica, entre otros. El programa condujo a una fuerte disminución de la tasa de inflación, la reactivación del crecimiento económico, un superávit presupuestario y un aumento de las inversiones públicas. Se tomaron también varias medidas para dar mayor flexibilidad al mercado laboral. El cierre de empresas no

competitivas y el surgimiento de nuevos campos de actividad económica plantean la necesidad de la reconversión de trabajadores desplazados. En vista de la necesidad de fortalecer el sistema de educación y crear mecanismos flexibles de intermediación en el mercado laboral, el gobierno propuso al Banco el programa de reconversión productiva.

La contribución del Banco a este proyecto, aprobada en 1994, asciende a US\$154 millones. El organismo gubernamental de contrapartida es el Ministerio de Economía y Obras Públicas (MEyOPS). El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) actúa en calidad de organismo subejecutor, encargándose de dos de los cuatro componentes del programa. Los objetivos del proyecto son aumentar la eficiencia del mercado laboral, fortalecer las oficinas de colocaciones para facilitar el empleo y crear un modelo de doble formación que combina la instrucción en clase y la capacitación en el trabajo.

### **III. El papel del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco**

La Argentina es un país bastante desarrollado y con considerable capacidad técnica. Sin embargo, la complejidad de las leyes y los procedimientos burocráticos en materia de contratación y adquisiciones obstaculizan en gran medida la gestión de proyectos de inversiones públicas en gran escala. Al proporcionar un “marco jurídico” para la ejecución de proyectos que tiene la fuerza de un tratado, el PNUD ha logrado que las unidades ejecutoras nacionales aceleren la ejecución de proyectos financiados por el Banco. El PNUD también ha compilado una serie de procedimientos operacionales normalizados y ha creado programas informáticos especializados de administración financiera para organismos ejecutores nacionales. Estos instrumentos han facilitado en gran medida la ejecución oportuna de proyectos y han agilizado los procedimientos.

### **IV. Evaluación general de la colaboración**

#### **Ventajas observadas y valor agregado**

Entre las ventajas de la colaboración entre el BID y el PNUD en Argentina cabe señalar las siguientes:

Para el gobierno, la participación del PNUD imprime objetividad y transparencia a la contratación, las adquisiciones y los procedimientos de desembolso. Ha mejorado la capacidad del gobierno para cumplir los requisitos y las condiciones del BID. Al dar al gobierno acceso a mecanismos eficaces para la contratación, las adquisiciones y la presentación de informes, ha acelerado la ejecución de proyectos. Por último, con la normalización de procedimientos y la capacitación para su uso, el PNUD ha fortalecido la propia capacidad del gobierno para ejecutar proyectos.

Para el Banco, la colaboración facilita la ejecución oportuna, fluida y transparente de proyectos y el cumplimiento de las directrices del Banco y los contratos de préstamo.

Para el PNUD mismo, la colaboración amplía el alcance de los servicios de desarrollo que ofrece, especialmente en el campo de la reforma estructural del sector público y la reforma de la política

macroeconómica. Le brinda oportunidades para realizar una labor de promoción y le da mayor influencia en los campos que le interesan, como la gobernabilidad.

### **Estrangulamientos**

Se han notificado demoras en la ejecución de proyectos. Aunque la mayoría de estas demoras se han debido a los cambios periódicos de funcionarios de gobierno, otras son atribuidas a los múltiples informes que se deben presentar y las medidas de control exigidas por el Banco, el PNUD y el gobierno. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en muchos otros países de América Latina, la mayoría de las incompatibilidades en las normas y procedimientos entre las tres instituciones parecen haberse resuelto. El PNUD atribuye este resultado a la preparación de un manual de procedimientos, formularios y formato de informes, que viene con programas informáticos, adaptado a los requisitos del BID, así como a la flexibilidad y adaptabilidad de la modalidad de ejecución nacional y a que en la etapa de negociación del apoyo del PNUD para la ejecución de proyectos se tienen en cuenta los procedimientos administrativos armonizados previamente y su complementariedad. El BID, en cambio, señala la persistencia de diferencias en el contrato para consultores. Los funcionarios del Banco desearían una mayor armonización de los requisitos de ambas instituciones.

### **Gestión y supervisión de proyectos**

El gobierno, el PNUD y el BID están de acuerdo en que la colaboración entre ambas organizaciones ha sido productiva. Una razón importante es que el gobierno en general comprende bien la forma en que el Banco y el PNUD pueden aunar esfuerzos con el mayor grado de eficacia y lo tiene en cuenta en sus decisiones. En todos los proyectos se usa la modalidad de ejecución nacional.

Sin embargo, algunos especialistas sectoriales del Banco señalaron discrepancias ocasionales en la enunciación por el PNUD de los objetivos del Banco en sus documentos de proyectos. Reconocieron que, en estos casos, el Banco no siempre ejerció su prerrogativa de objetar cuando debía, especialmente en la revisión o prórroga de proyectos. También señalaron que, en algunos documentos de proyectos del PNUD en los cuales se describe su papel de asistencia en la ejecución de préstamos del Banco, hay pocas referencias, o ninguna, al papel del Banco como fuente de financiamiento para el proyecto.

## **V. El papel del PNUD en el fortalecimiento de la capacidad**

Los funcionarios de gobierno entrevistados indicaron varias formas en que el PNUD había fortalecido su capacidad para administrar proyectos. El gobierno fue informado sobre los procedimientos de control financiero, los informes y otros procedimientos operacionales establecidos por el PNUD con un formato normalizado, lo cual ha fortalecido la capacidad del gobierno para administrar proyectos. A pedido del gobierno, el PNUD también organiza talleres o seminarios (al igual que el BID) sobre temas específicos en los cuales se necesite fortalecimiento institucional, como el modelo del marco lógico o la medición de impactos. Algunos funcionarios de gobierno que participaban en la ejecución de proyectos pidieron que el

PNUD organizara viajes de funcionarios de organismos ejecutores nacionales que llevaran a cabo programas similares en otros países con el propósito de facilitar un fecundo intercambio de ideas y experiencias.

## **VI. El papel del PNUD en el seguimiento y la evaluación de proyectos**

En las misiones de seguimiento y evaluación del Banco a menudo participa personal del PNUD.

## **VII. Conclusiones y enseñanzas**

Uno de los pocos campos de la colaboración entre el Banco y el PNUD que es necesario mejorar en la Argentina es la duplicación de tareas. Por ejemplo, en el curso de la evaluación se descubrió que ni el Banco ni el PNUD sabían que ambas instituciones realizan actividades de fortalecimiento de la capacidad, a menudo sobre los mismos temas. Una mayor coordinación de estas actividades podría llevar a una acción sinérgica en el fortalecimiento de la capacidad y a ahorros en capacitación que podrían utilizarse para otras actividades de los proyectos.

Aunque en la capital hay capacidad técnica para la ejecución de proyectos, los gobiernos provinciales y las municipalidades tienen menos experiencia con la gestión de grandes proyectos de inversiones públicas y poca experiencia con las normas y los procedimientos del Banco. La asistencia del PNUD para la ejecución de proyectos en las provincias sería más útil si se proporcionara apoyo administrativo y capacitación a organismos ejecutores provinciales.

En algunos proyectos, el PNUD participa en la etapa de preparación, pero en otros no. Según la opinión de funcionarios del BID y el PNUD, los proyectos en los cuales el papel del PNUD se indica claramente desde el comienzo presentan menos problemas durante la fase de ejecución que aquellos en los cuales la participación del PNUD comienza en una etapa posterior. Una evaluación más pormenorizada de la capacidad de la unidad de administración del proyecto en la etapa de preparación del proyecto permitiría al Banco orientar mejor al gobierno con respecto a la mejor manera de aprovechar los servicios del PNUD.

Aunque los funcionarios del Banco a veces formulan objeciones verbalmente con respecto a la redacción de algunos documentos del PNUD, no siempre se encuentra por escrito la indicación formal correspondiente de la objeción. El Banco debería examinar detenidamente los acuerdos entre el PNUD y el gobierno y ejercer su prerrogativa de objetar en los casos en que sea necesario.

## ***BOLIVIA***

### **I. Panorama general de la colaboración entre el BID y el PNUD**

La colaboración entre el BID y el PNUD en Bolivia se inició en 1986, cuando el gobierno decidió ejecutar de forma eficiente y transparente varias actividades financiadas por el Banco que estaban pendientes. Ese año, el BID, el PNUD (por medio de su Oficina de Servicios de Proyectos y su Representación en Bolivia) y el gobierno llegaron a un acuerdo sobre una modalidad de ejecución para programas de préstamos y cooperación técnica financiados por el Banco.

El Banco, el PNUD y el gobierno crearon un Comité de Programación y Evaluación formado por las unidades de administración de cada proyecto, cuya función consistía en examinar y evaluar periódicamente la ejecución de cada convenio de cooperación técnica y contratar un coordinador internacional que encabezara una unidad de coordinación en el PNUD. En 1999 se creó una Unidad BID-PNUD de Ejecución y Coordinación de Proyectos para supervisar la ejecución de todos los proyectos de cooperación técnica financiados por el Banco. Esta unidad, que rendía cuentas a la OSP, proporcionaba apoyo técnico y administrativo a los organismos ejecutores nacionales de las unidades de administración de proyectos. El resultado fue un mecanismo eficiente y transparente para encauzar fondos del BID para cooperación técnica a Bolivia.

Los primeros programas de cooperación técnica financiados por el Banco y administrados por el PNUD/OSP correspondieron a áreas decisivas de la reforma del sector público. La relación abarcó siete campos del proceso de reforma estructural e institucional en curso: reformas de los impuestos internos y aduanas, racionalización de las inversiones públicas, política económica y apoyo sectorial externo, reforma del sistema de seguridad social, reestructuración de empresas estatales, y ajuste estructural y reforma del sistema financiero.

En febrero de 1997, el PNUD asumió la mayoría de las funciones de ejecución de proyectos que antes desempeñaba la OSP. El PNUD utilizó su modalidad de ejecución nacional, en la cual el gobierno asume la responsabilidad técnica y administrativa de la ejecución de proyectos, mientras que el PNUD proporciona apoyo logístico y administrativo en ciertas áreas convenidas con las autoridades nacionales. La comisión que debía pagar el gobierno bajó del 11% (con la OSP) al 3% (con el PNUD).

Según algunos de los funcionarios del Banco entrevistados, el paso al PNUD ha llevado a un debilitamiento de la calidad de los servicios prestados y del cumplimiento de los objetivos y procedimientos del BID. El PNUD opina que la modalidad de ejecución nacional afianza el sentido de identificación del gobierno al asignar la responsabilidad por el proyecto directamente al gobierno, en vez de la OSP. Por su parte, los funcionarios de gobierno que participaron en la ejecución de proyectos del Banco comentaron que la necesidad de servicios del PNUD ha disminuido a medida que se ha ido desarrollando y madurando la capacidad interna. Señalan que, en una era de descentralización administrativa, el PNUD debería considerar la posibilidad de concentrarse en la asistencia a provincias y municipalidades, donde hay menos capacidad, y en los ministerios que no tienen experiencia con la gestión de grandes proyectos de inversiones públicas, como el Ministerio de Salud.

## **II. Proyectos examinados**

Se examinaron los siguientes proyectos en relación con esta evaluación:

### **CTR Apoyo a la gestión y administración tributaria**

Tras la aprobación de la Ley de reforma tributaria de Bolivia en 1986, el BID otorgó un préstamo y una operación de cooperación técnica no reembolsable (925/SF-BO y ATN/SF-4553-BO) de US\$4,5 millones para fortalecer la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). El objetivo del proyecto era aumentar la eficiencia de la recaudación de impuestos a nivel nacional, ayudando al gobierno a mejorar su sistema nacional de administración tributaria y a reformar la política tributaria. El proyecto abarcaba actividades cuyo propósito era fortalecer la DGII, evaluar los sistemas existentes, establecer otros en los campos de la recaudación de impuestos, las auditorías y aspectos técnicos y jurídicos, examinar la legislación en la materia y analizar las propuestas de política tributaria y sus repercusiones en la administración tributaria.

### **CTR Reconstrucción del sistema aduanero**

A mediados de los años ochenta, como parte del nuevo programa de economía política, el gobierno tomó una serie de medidas para liberalizar el comercio, entre ellas la reducción de aranceles y la reorganización de algunos de los procedimientos de administración aduanera. En 1989, el gobierno recibió US\$1 millón del Banco en concepto de cooperación técnica no reembolsable para acelerar la tramitación de operaciones de comercio exterior a fin de mejorar el clima de las inversiones y aumentar la eficiencia, equidad y transparencia de la recaudación de impuestos derivados del comercio exterior. El organismo gubernamental de contrapartida fue el Departamento de Tributación del Ministerio de Hacienda. El objetivo del programa era apoyar la privatización de la administración aduanera, establecer normas y procedimientos para simplificar y normalizar los procedimientos aduaneros, supervisar y coordinar los sistemas de información, preparar y adoptar nuevos sistemas gerenciales, capacitar al personal de la Dirección de Aduanas y preparar programas de estudios universitarios.

En abril de 1997, el Banco comunicó al gobierno su decisión de suspender la ejecución del proyecto debido al incumplimiento de ciertos requisitos del Banco.

### **Consolidación del Sistema Nacional de Inversiones**

El modelo de desarrollo económico seguido en Bolivia durante las últimas décadas ha requerido un alto grado de inversiones públicas. Sin embargo, a fines de los años setenta y principios de los ochenta, las inversiones públicas estaban perdiendo dinamismo, con resultados negativos y efectos adversos en la producción. Esta situación llevó a la primera fase de cooperación técnica del BID (ATN/SF-2353-BO), que posibilitó la preparación de un sistema de información gerencial para proyectos de inversiones (SISIN), instrumento de planificación para acelerar la ejecución de proyectos. Este proyecto llevó a una segunda fase, un convenio de cooperación técnica no reembolsable (ATN/SF-3104-BO) cuya finalidad era facilitar el establecimiento de un

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) mediante el fortalecimiento institucional, la descentralización administrativa y la automatización.

En 1992 el Banco aprobó un préstamo para cooperación técnica (880/SF-B), cuyos objetivos eran 1) fortalecer el funcionamiento de los organismos descentralizados del SNIP, 2) fortalecer la capacidad para la gestión, presupuestación y ejecución de inversiones públicas, 3) modernizar el SISIN e integrarlo en otros sistemas de información, 4) apoyar la creación de reglamentos, 5) proporcionar capacitación en el uso y la aplicación de sistemas y metodologías de informática.

### **Crédito global para el desarrollo y saneamiento urbanos**

El BID contribuyó US\$60 millones para este préstamo. El organismo gubernamental de contrapartida es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El objetivo del proyecto es asistir al país en su estrategia de desarrollo regional y municipal, a fin de mejorar la calidad de vida de la población destinataria mediante el financiamiento de proyectos de saneamiento, caminos urbanos e interurbanos, infraestructura urbana, energía y registros de propiedad, así como el fortalecimiento institucional de las entidades participantes.

### **III. El papel del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco**

El papel que desempeña el PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco en Bolivia ha evolucionado y cambiado en los últimos quince años. Durante diez años a partir de 1986, la OSP proporcionó apoyo técnico en la preparación de proyectos, la elaboración de términos de referencia para consultores, las licitaciones, las adquisiciones y la contratación. También proporcionó servicios de gestión financiera y financiamiento de empalme. A partir de 1997, tras la decisión del PNUD de ayudar a los organismos ejecutores nacionales directamente, en vez de hacerlo por medio de la OSP, la asistencia del PNUD se concentró más en servicios administrativos y de gestión financiera.

### **IV. Evaluación general de la colaboración**

#### **Ventajas observadas y valor agregado**

La colaboración entre el BID y el PNUD en Bolivia ha sido un factor importante para la consecución de los objetivos de las operaciones financiadas por el Banco en relación con los esfuerzos del país para reformar y modernizar el sector público y liberalizar la economía. A continuación se señala algunas de las ventajas de la colaboración entre ambas instituciones.

Para el Banco, la participación del PNUD/OSP ha garantizado el manejo correcto y eficiente de los recursos y procedimientos. El suministro de financiamiento simiente, de empalme y complementario para la preparación y ejecución de proyectos posibilitó que las operaciones del BID avanzaran sin demoras indebidas. La relación del PNUD con otros donantes bilaterales y multilaterales, el gobierno y organizaciones de la sociedad civil ofreció al Banco oportunidades para participar en reuniones de coordinación de la cooperación para el desarrollo a nivel de país.

Para el PNUD, la colaboración con el Banco amplía el alcance de los servicios de desarrollo que presta en el país, provee recursos para operaciones y crea un punto de entrada adicional para la promoción e incorporación de conceptos de desarrollo sostenible en el diálogo con funcionarios de gobierno.

Para el gobierno, el PNUD proporcionó capacidad administrativa en un momento en que no la había en el sector público. Al ocuparse de los aspectos puramente administrativos, permitió al gobierno concentrarse en los aspectos técnicos de los proyectos. El asesor técnico y los consultores internacionales facilitados por el PNUD ayudaron al gobierno a reorientar algunas de sus políticas públicas y capacitar personal. Por último, la colaboración del PNUD en la ejecución de proyectos ha dado al gobierno acceso a mecanismos transparentes y de eficacia comprobada para la contratación de consultores y la adquisición de bienes y servicios.

### **Estrangulamientos**

Se notificaron estrangulamientos en los desembolsos, que los mismos funcionarios de gobierno atribuyeron a que no habían cumplido algunas de las condiciones del Banco para los desembolsos, así como a demoras en el proceso de aprobación en distintas etapas de la ejecución de proyectos.

### **Gestión y supervisión de proyectos**

El gobierno, el PNUD y el BID están de acuerdo en que la colaboración entre ambas organizaciones ha sido productiva. Los funcionarios de gobierno señalaron inequívocamente que, sin el PNUD, no se podrían haber llevado a cabo varias iniciativas del gobierno. Reconocieron también el papel del PNUD en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la ejecución de proyectos.

Aunque algunos consultores nacionales contratados por el PNUD han sido absorbidos por la administración pública, otros han optado por pasar al sector privado o han sido contratados como consultores en otros países. Algunos de los entrevistados atribuyeron esto a la gran diferencia en los sueldos de los empleados del gobierno y del PNUD. Aunque este problema no es privativo de Bolivia, merece un estudio más detenido en el contexto de conversaciones más amplias sobre la reforma de la administración pública.

Varios de los funcionarios entrevistados recalcaron la necesidad de una mayor armonización de procedimientos entre el Banco y el PNUD, especialmente en el área de las categorías contables. Algunos especialistas sectoriales del Banco también señalaron discrepancias ocasionales en la forma en que el PNUD presentó los objetivos del Banco en sus documentos de proyectos. Reconocieron que, en esos casos, el Banco no siempre ejerció su prerrogativa de objetar cuando debía, especialmente en la revisión o prórroga de proyectos. Agregaron que, en algunos documentos de proyectos del PNUD en los cuales se describe su papel de asistencia en la ejecución de préstamos del Banco, hay escasas referencias, o ninguna, al papel del Banco como fuente de fondos para el proyecto.



## **V. El papel del PNUD en el fortalecimiento de la capacidad**

En el proyecto de apoyo a la gestión y administración tributaria, el PNUD desempeñó un papel importante en el fortalecimiento de la capacidad, que fue parte integrante del proyecto. Los consultores internacionales y nacionales contratados por el PNUD capacitaron a funcionarios públicos en sus respectivas áreas de especialización. Sin embargo, en otros proyectos el fortalecimiento de la capacidad no se encontraba entre los servicios proporcionados por el PNUD. Los funcionarios de gobierno expresaron el deseo de que el PNUD desempeñe un papel mayor en el fortalecimiento de la capacidad en los ministerios y sectores donde es más necesario, incluidas las municipalidades rurales.

## **VI. Conclusiones y enseñanzas**

Los funcionarios de gobierno entrevistados expresaron el deseo de optimizar el rendimiento de los servicios del PNUD. A fin de aprovechar las ventajas comparativas de cada institución, propusieron que el PNUD reconsidere su orientación estratégica en el país y señale los sectores y regiones geográficas subatendidos que necesitan su asistencia con mayor urgencia. Las provincias y municipalidades alejadas, que en el contexto de la descentralización deben asumir en medida creciente la gestión de proyectos, podrían beneficiarse mucho de la asistencia del PNUD. Los ministerios que todavía no han recibido préstamos de instituciones financieras internacionales y, por consiguiente, poseen una menor capacidad institucional para administrar grandes proyectos de inversiones públicas, también podrían beneficiarse más de la asistencia del PNUD.

El fortalecimiento de la capacidad es una prioridad nacional. En algunos proyectos financiados por el Banco, el fortalecimiento de la capacidad es un componente, pero en otros no lo es. La participación del PNUD en la ejecución de proyectos podría tener un impacto mayor en el desarrollo si se incluyera regularmente el fortalecimiento de la capacidad en los servicios proporcionados.

Uno de los proyectos de la cartera del Banco en Bolivia fue cancelado debido a que el gobierno no cumplió sus objetivos. Cuando no se cumple los objetivos del Banco, hay que suspender el proyecto. Para eso se necesita una coordinación y colaboración estrechas con los funcionarios del PNUD que proporcionan asistencia para la ejecución del proyecto.

Varios funcionarios de gobierno opinaron que la ventaja comparativa del PNUD radica en la asistencia a los ministerios y sectores con capacidad institucional menos desarrollada. Por consiguiente, la asistencia del PNUD debería estar dirigida más cuidadosamente a los ministerios y sectores que más la necesitan. En vista de las grandes diferencias entre ministerios en cuanto al nivel de capacidad, el Banco debería realizar análisis institucionales más formales de los organismos de gobierno antes de incluir automáticamente al PNUD en la administración de proyectos. De esta forma, el Banco y el gobierno podrían adaptar sus solicitudes de servicios del PNUD a las necesidades reales del gobierno.

Las partes no tienen una idea en común de los papeles y las responsabilidades del gobierno, el PNUD y el Banco. Estos papeles y responsabilidades deberían aclararse en el contexto del convenio entre el gobierno y el PNUD sobre la ejecución de operaciones financiadas por el Banco. Debería establecerse términos de referencia o directrices claras para el trabajo que deba realizar el PNUD, e introducirse el concepto de “gestión basada en resultados” en los casos en que el PNUD preste servicios al gobierno para la ejecución de proyectos financiados por el Banco.

Se notificaron algunas demoras en los desembolsos, atribuidas a la falta de coordinación entre el gobierno y el PNUD en materia de presupuestación. Se afirma que los problemas se deben tanto a los procedimientos excesivamente burocráticos del Banco como al hecho de que la unidad de administración del proyecto no toma las medidas necesarias para efectuar el desembolso de fondos de contrapartida. Es necesario mejorar la coordinación de los requisitos en materia de presupuestación y desembolsos.

En Bolivia, otros organismos, como la OEA y GTZ, han comenzado a celebrar convenios de ejecución de proyectos con el gobierno a fin de administrar proyectos financiados por el Banco. Debería haber una mayor competencia entre organismos administrativos, a fin de que el gobierno pueda seleccionar el organismo ejecutor más apropiado para sus necesidades.

## **PANAMÁ**

### **1. Panorama general de la colaboración entre el BID y el PNUD**

La convergencia de una serie de sucesos sentó las bases para una colaboración muy intensa entre el BID y el PNUD en Panamá. En 1991, ambas organizaciones entablaron un diálogo con el gobierno de Panamá para buscar la mejor forma de apoyar su programa de recuperación económica a largo plazo. Muchos funcionarios públicos experimentados habían abandonado el sector público a raíz de la turbulencia política de los años ochenta, dejando al gobierno con una capacidad limitada para la ejecución de proyectos. Para llevar a cabo el programa de recuperación económica era necesario trabajar en dos frentes. Primero, había que crear mecanismos flexibles para conceptualizar y encauzar una cantidad considerable de asistencia técnica al país. Segundo, había que buscar medios eficaces para acelerar la ejecución de proyectos de inversiones públicas en infraestructura.

Como punto focal para la formulación, ejecución y coordinación de préstamos y proyectos, el gobierno de Panamá creó una Unidad de Coordinación Técnica en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE). Una de las condiciones del Banco para la aprobación de préstamos y operaciones de cooperación técnica para la reforma del sector público era que el PNUD asistiera a esta unidad en la ejecución de proyectos. La Unidad ha servido de vehículo para numerosas actividades en colaboración entre el Banco y el PNUD en Panamá.

### **II. Proyectos examinados**

En relación con esta misión se examinó los siguientes proyectos:

#### **Programa de reforma de empresas públicas**

El 1 de septiembre de 1990, el gobierno de Panamá anunció un programa integral de reformas para abordar importantes problemas estructurales e impulsar la recuperación económica a largo plazo. El programa abarcaba la desreglamentación de la economía, el fomento de la competencia mediante la reforma del intercambio comercial, el redimensionamiento del Estado mediante la privatización, la reforma del Sistema de Seguridad Social y el aumento de la eficiencia de las empresas del sector público.

En 1992 el BID aprobó un préstamo (690/OC-PN) de US\$9,4 millones y un programa de cooperación técnica no reembolsable (ATN/TF-4036) de US\$2,4 millones para apoyar el programa de reforma de empresas públicas propuesto por el gobierno. Ya se ha desembolsado más del 80% de estos fondos del BID para el programa.

Los objetivos de estas operaciones son 1) reestructurar los sectores de telecomunicaciones y puertos, crear organismos regulatorios independientes y crear entornos competitivos para promover la eficiencia y atraer inversiones extranjeras, y 2) ayudar a las instituciones que proveen electricidad, agua y servicios de alcantarillado a preparar programas de recuperación

financiera, planes de acción para aumentar la eficiencia y programas del sector privado para el suministro de ciertos servicios de apoyo.

El MIPPE coordina la ejecución del programa de reforma de empresas públicas por medio de su Unidad de Coordinación Técnica del Programa Económico y unidades técnicas especializadas en cada organismo beneficiario del sector público. En el programa de reforma participan cuatro organismos públicos: 1) en el área de telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL); 2) en el sector de puertos, la Autoridad Portuaria Nacional (APN); 3) en el sector de la electricidad, el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE); y 4) en agua y alcantarillado, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

A pedido del gobierno, el PNUD está encargándose de la administración general del programa de asistencia técnica, con la modalidad de ejecución nacional por el gobierno de Panamá, en un grupo de cuatro proyectos: 1) privatización de INTEL (PAN/92/003); 2) reforma del sector portuario (PAN/92/004); 3) reforma del sector de la electricidad (PAN/92/005); y 4) reforma del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (PAN/92/007). Por sus servicios, el PNUD recibe una comisión de US\$248.000, que representa el 3% del total de la asistencia técnica reembolsable del Banco.

El PNUD debe hacer lo siguiente: a) ayudar a las unidades de coordinación técnica del MIPPE a preparar la documentación necesaria para la precalificación, selección y adjudicación de contratos para todos los servicios de consultoría y adquisiciones de equipo; b) presentar los informes de progreso y el informe final de los consultores; c) establecer un sistema de contabilidad para presentar informes a las unidades de coordinación técnica que reflejen con exactitud las operaciones financieras para la documentación del Banco; d) ayudar con la presentación de las solicitudes de desembolsos; y e) proveer un seguimiento apropiado para la buena ejecución de proyectos de conformidad con las prácticas del PNUD para el seguimiento de proyectos.

### **Estudios de la región interoceánica**

Los tratados del Canal de Panamá, firmados en septiembre de 1977, reglamentan la transferencia a Panamá del Canal de Panamá y la Zona del Canal. En el año 2000, Panamá tomará posesión de 147.000 hectáreas de tierra y casi 5.000 estructuras, entre ellas viviendas, edificios de oficinas, escuelas, aeropuertos e instalaciones militares. El traspaso de la propiedad de la Zona del Canal tendrá importantes repercusiones en la economía panameña y en la organización territorial de la región central del país.

En septiembre de 1991, un comité directivo establecido por el Presidente de Panamá recomendó la creación de dos entidades: la Autoridad de Administración del Canal, para administrar las operaciones del canal, y la Autoridad Regional Interoceánica (ARI), para administrar las propiedades que revirtieran a Panamá. En agosto de 1992, el gobierno de Panamá solicitó asistencia del Banco para poner en práctica las recomendaciones del Comité Directivo, en particular la elaboración de un plan general.

En octubre de 1993, el Banco aprobó una operación de cooperación técnica reembolsable de US\$8,3 millones (778/OC-PN) a fin de ayudar al gobierno de Panamá a financiar los estudios necesarios para 1) la estructuración y el desarrollo institucional de la ARI; 2) un plan regional para el desarrollo de la región interoceánica, en el cual se definieran los recursos naturales de la zona que deberían ser conservados permanentemente; 3) un plan metropolitano para las ciudades de Panamá (Pacífico) y Colón (Atlántico); 4) un plan general para el uso, la conservación y el desarrollo de la zona del canal; y 5) apoyo para estudios realizados por la ARI en coordinación con el Ministerio de Vivienda (MIVI). Ya se ha desembolsado más del 85% de los fondos.

Los organismos ejecutores de los componentes de la operación de cooperación técnica son 1) la ARI para el plan regional y general y su propia estructuración y desarrollo institucional; 2) el MIVI para el plan metropolitano; y 3) la ARI y el MIVI, con apoyo del PNUD, que coordina y supervisa todos los componentes. Como condición para el primer desembolso del BID, el gobierno de Panamá presentó comprobantes de que había firmado un documento de proyecto con el PNUD, en el cual se establecían las condiciones de su participación en la coordinación y supervisión de los estudios. El PNUD recibe por sus servicios alrededor de US\$1,2 millón del BID y la ARI.

### **III. El papel del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco**

En Panamá, el PNUD ha concentrado sus esfuerzos en servicios administrativos y financieros para organismos ejecutores nacionales. Con la modalidad de ejecución nacional del PNUD, negocia y administra contratos de personal, proporciona financiamiento de empalme y adelantos, realiza auditorías y efectúa pagos de bienes y servicios a los organismos ejecutores. También ha establecido sistemas de contabilidad y control, así como programas informáticos para sistemas de cuentas consolidadas.

### **IV. Evaluación general de la colaboración**

La colaboración entre el BID y el PNUD en Panamá ha llevado a consultas regulares entre los representantes de ambas instituciones, el intercambio de información y un alto grado de cooperación en los proyectos.

#### **Ventajas observadas y valor agregado**

La colaboración entre el BID y el PNUD en Panamá ha sido un factor importante para la consecución de los objetivos de las operaciones financiadas por el Banco en el país, como el programa de reforma de empresas públicas y los planes para la reversión de propiedades de la Zona del Canal.

Para el Banco, la participación del PNUD en operaciones financiadas por el BID ha redundado en una ejecución más oportuna de programas y en una mejora del cumplimiento de las normas, los reglamentos y los procedimientos establecidos en los acuerdos del Banco. Con financiamiento simultáneo, de empalme y complementario del PNUD para la preparación y ejecución de proyectos, las operaciones del BID pueden avanzar sin demoras indebidas. Las relaciones del PNUD con

otros donantes bilaterales y multilaterales y con organizaciones de la sociedad civil ofrecen al Banco oportunidades para participar en reuniones de coordinación de la cooperación para el desarrollo a nivel de país.

Para el PNUD, la colaboración con el Banco amplía el alcance de los servicios de desarrollo que presta en el país y crea un punto de entrada adicional para la promoción e incorporación de conceptos de desarrollo sostenible en el diálogo con funcionarios de gobierno.

Para el gobierno, la participación del PNUD en operaciones financiadas por el Banco ha dado mayor transparencia y eficiencia a los procedimientos del gobierno en las áreas de contratación y desembolsos. La colaboración del PNUD en la ejecución de proyectos ha brindado al gobierno una fuente de conocimientos sobre los procedimientos del Banco, así como acceso a mecanismos de eficacia comprobada para la contratación de consultores y la adquisición de bienes y servicios.

### **Estrangulamientos**

Del análisis de la ejecución de proyectos para el presente informe se deduce que la colaboración entre el BID y el PNUD en Panamá parece tener una base firme. Panamá es un ejemplo de país donde se está cumpliendo los objetivos del Acuerdo de cooperación de 1990. Para que la asociación entre el BID y el PNUD aproveche al máximo las oportunidades futuras, se necesita una acción concertada a fin de adoptar un enfoque más sistemático y formal para manejar la relación de trabajo en la sede y las representaciones. A fin de que los prestatarios puedan sacar el máximo provecho posible de la colaboración, hay que formalizar la relación a nivel de país, en vez de depender del esquema habitual de acuerdos paralelos pero separados entre el Banco y el gobierno, por una parte, y el PNUD y el gobierno por la otra.

A pesar de las diferencias en sus procedimientos y normas, ambas organizaciones se las han arreglado para crear mecanismos prácticos ad hoc que han posibilitado una colaboración eficaz en proyectos a nivel de país. Sin embargo, las diferencias en los requisitos en materia de informes financieros, prácticas de contabilidad y auditorías siguen siendo motivo de irritación y pueden actuar como desincentivos para la colaboración en operaciones futuras.

### **Gestión y supervisión de proyectos**

La relación entre las representaciones del BID y el PNUD en Panamá es amistosa, aunque hay diferencias básicas en cuanto al papel que cada institución considera que tiene en la colaboración. La función principal del PNUD ha sido proveer a los organismos ejecutores nacionales los elementos operacionales y administrativos necesarios para fortalecer su desempeño como ejecutores eficaces de operaciones financiadas por el Banco. En ese sentido, los funcionarios del Banco consideran al PNUD como un contratista que presta servicios a cambio del pago de honorarios. Los funcionarios del PNUD, en cambio, consideran que el PNUD es un aliado del gobierno que proporciona cooperación técnica para el desarrollo del país.

Las diferencias en las normas y los procedimientos operacionales de ambas instituciones obstaculizan la ejecución fluida de proyectos en colaboración. Las operaciones financiadas por el

Banco están supeditadas a auditorías que no siempre son compatibles con las del PNUD. La adjudicación de contratos firmados por el PNUD en representación del gobierno por un valor superior a determinados límites a veces se demora debido a que, conforme a las normas del PNUD, hay que remitirlos a la sede en Nueva York para la aprobación definitiva. Eso destaca la importancia de establecer una base de referencia de prácticas y procedimientos aceptados a la cual puedan recurrir las representaciones para evitar demoras en la búsqueda de soluciones compatibles para las diferencias en las normas.

La cartera del BID en Panamá ha crecido aceleradamente en los últimos años. Los funcionarios del Banco y de algunos de los organismos ejecutores opinaron que la capacidad del PNUD para ejecutar proyectos no se había mantenido a la par de este crecimiento, como muestran las numerosas demoras en la presentación de información financiera. Estas demoras, que a veces impiden la reposición oportuna de fondos de operaciones para los organismos ejecutores, han llevado a estos organismos a adoptar mecanismos propios ad hoc para evitar los procedimientos engorrosos e ineficientes del PNUD.

Una característica positiva de las unidades técnicas ejecutoras examinadas que fueron creadas para ejecutar proyectos financiados por el Banco es su autosuficiencia, que limita su dependencia del PNUD y el Banco. Estas unidades están constituidas en organismos de contrapartida y cuentan con una dotación de funcionarios nacionales competentes. En consecuencia, algunas de las preocupaciones relativas a la dependencia y el fortalecimiento de la capacidad que hay en otros países no existen en Panamá.

Los objetivos de las operaciones financiadas por el Banco no siempre se presentan correctamente en los documentos relativos a la ejecución de proyectos firmados por el gobierno y el PNUD. También se cambian los presupuestos y se agregan partidas que no figuraban en el presupuesto preparado por el Banco.

## **V. El papel del PNUD en el seguimiento y la evaluación de proyectos**

La participación del PNUD en el seguimiento y la supervisión de proyectos abarca las siguientes actividades: examen de las credenciales, los términos de referencia y los planes de trabajo de los consultores; asesoramiento a los organismos ejecutores nacionales sobre firmas consultoras; y apoyo in situ en los casos en que sea necesario. También proporciona asesoramiento técnico si se lo solicita.

## **VI. Conclusiones y enseñanzas**

El BID y el PNUD, instituciones con mandatos en el campo del desarrollo parcialmente coincidentes pero distintos papeles en el proceso de desarrollo, han logrado superar diversas diferencias en los mecanismos operacionales a fin de cooperar eficazmente para abordar las necesidades gobierno de Panamá. La capacidad crediticia y programática del Banco, combinada con el apoyo del PNUD para la ejecución de proyectos, han contribuido a la reforma y reestructuración del sector público de Panamá.

Aunque los funcionarios de ambas instituciones están de acuerdo sobre muchas cosas, difieren en la opinión que tienen de sus respectivos papeles en la colaboración entre el BID y el PNUD. Estas diferencias causan cierta frustración en ambas partes y continuarán menoscabando la búsqueda de una mejor relación de trabajo a menos que se aborden eficazmente.



## **PERÚ**

### **I. Panorama general de la colaboración entre el BID y el PNUD**

La colaboración entre el BID y el PNUD en el Perú se remonta a 1992, año en que el gobierno solicitó apoyo al PNUD para la ejecución de programas de cooperación técnica financiados por el Banco, entre ellos el programa de desarrollo institucional del poder legislativo. En 1996, como consecuencia de una condición contractual del Banco para el proyecto de titulación y registro de tierras, el PNUD asumió la supervisión operativa de la ejecución y coordinó los servicios de la OSP para la adquisición de bienes y servicios nacionales e internacionales.

En general, los funcionarios del Banco y el PNUD están de acuerdo en que la colaboración ha sido productiva y útil para la ejecución de proyectos. La mayoría de las unidades ejecutoras del gobierno consideran que el apoyo del PNUD para la coordinación y ejecución es transparente, pero no eficiente, puesto que, en su opinión, el PNUD agrega niveles innecesarios de procedimientos burocráticos. Ha habido malentendidos, causados principalmente por la falta de claridad con respecto a las responsabilidades asignadas a cada parte en el proceso de ejecución. Un organismo ejecutor en particular señaló que el papel de supervisión del PNUD agrega poco valor al proceso. Sin embargo, un análisis de la documentación del proyecto no respaldó plenamente estas quejas.

En general, los especialistas sectoriales de la representación del BID consideran que el apoyo del PNUD es útil. Sin embargo, la mayoría de los especialistas de las representaciones no han visto el Acuerdo o no están al tanto de su propósito y objetivos.

### **II. Proyectos examinados**

#### **Proyecto de titulación y registro de tierras (PE-0037)**

El BID contribuyó US\$21 millones a este proyecto, cuyo organismo ejecutor es el Ministerio de Agricultura. El objetivo del proyecto es apoyar la creación de un mercado de tierras rurales abierto, flexible y transparente en el Perú con la legalización de la propiedad de todos los predios resultantes de la reforma agraria, la modernización y consolidación del catastro rural y el establecimiento de un sistema único automatizado de registro de propiedades rurales. El proyecto tiene cuatro componentes: regularización de tierras, catastro, registro público, y administración y monitoreo de los recursos naturales renovables. El proyecto fue aprobado en 1996 y se prevé que concluirá en agosto de 2000.

El apoyo del PNUD para este proyecto consistió en contribuir a la eficiencia y transparencia de a) la contratación de consultores nacionales e internacionales, b) la adquisición de bienes y servicios, c) la administración y los informes financieros, y d) las auditorías. También se contrató a la OSP en calidad de organismo especializado para manejar el gran volumen de operaciones de adquisiciones, licitaciones y contratación de consultores.

## **Desarrollo institucional del poder legislativo**

El propósito de esta operación era apoyar los esfuerzos del gobierno para fortalecer el poder legislativo y, específicamente, modernizar su capacidad técnica para elaborar leyes, aumentar su eficiencia administrativa y mejorar su capacidad de representación y supervisión. Fue aprobada en 1993 y concluyó a fines de 1997.

El apoyo del PNUD para este proyecto consistió en contribuir a la eficiencia y transparencia de 1) la contratación de consultores nacionales, 2) las adquisiciones de equipo, 3) la correcta tramitación de informes financieros, y 4) la coordinación de auditorías.

## **Proyecto de salud y saneamiento**

El propósito del proyecto era realizar estudios y actividades en preparación para programas de reformas del sector, teniendo en cuenta el papel de la institución de seguridad social y otras entidades públicas y privadas del sector salud, y fortalecer al Ministerio de Salud en su papel de entidad reguladora del sector salud y a entidades regionales en su papel coordinador. El Banco contribuyó US\$68 millones a este proyecto.

El papel del PNUD consistió en asesorar al Ministerio de Salud sobre la organización de licitaciones internacionales y la selección de ofertas para la adquisición de equipo, productos medicinales y otros insumos.

## **III. El papel del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco**

En Perú, el PNUD (licitaciones, contratación, adquisiciones, financiamiento de empalme, apoyo financiero (nómina, pagos a proveedores, etc.)

## **IV. Evaluación general de la colaboración**

La colaboración entre el BID y el PNUD en el Perú fue descrita por muchos de los entrevistados como una combinación de buenas y malas experiencias. Mientras que algunos señalaron sus efectos beneficiosos, como el financiamiento de empalme, el “marco” de objetividad y transparencia, y muchísimos servicios administrativos útiles, otros opinaron que la participación del PNUD y la OSP en la ejecución de proyectos había ocasionado demoras innecesarias en varias etapas de la ejecución de proyectos.

El equipo a cargo de la evaluación tiene la impresión de que las diferencias de opinión entre las partes colaboradoras no siempre se ventilaron de forma abierta y directa. Si hubiera habido líneas de comunicación abiertas, indudablemente habrían ayudado a aclarar varios malentendidos.

## **Ventajas observadas y valor agregado**

Entre las ventajas de la colaboración entre el BID y el PNUD en el Perú cabe señalar las siguientes:

Para el gobierno, la participación del PNUD da una imagen de objetividad y transparencia en la contratación, las adquisiciones y los desembolsos. Además, la presencia del PNUD en el proceso de adquisiciones reduce la incidencia de quejas de licitantes y proveedores por igual, lo cual disminuye los costos y evita demoras. Debido a su conocimiento de las normas y procedimientos del BID, el PNUD ha mejorado la capacidad del gobierno para cumplir los requisitos y las condiciones del Banco. En algunos proyectos, al proporcionar al gobierno acceso a mecanismos eficaces de contratación, adquisiciones y presentación de informes, ha llevado a una mayor celeridad en la ejecución de proyectos.

En una época de escasos recursos en el sector público del Perú, el PNUD permite a los ministerios concentrarse en la mejora de su capacidad técnica mientras que el PNUD se ocupa de algunas de las tareas administrativas para las cuales el gobierno carece de medios. Por último, al establecer procedimientos normalizados y proporcionar capacitación para su uso, el PNUD ha fortalecido la capacidad del gobierno para ejecutar proyectos.

El PNUD provee financiamiento de empalme para posibles operaciones del BID, siempre que se cumplan las condiciones del Banco, y adelantos en los casos necesarios para proseguir las operaciones de proyectos sin interrupciones. Por ejemplo, en la etapa de preparación del proyecto de titulación y registro de tierras, el PNUD dio al gobierno un préstamo de empalme de US\$590.000, que fue reembolsado cuatro años después, cuando el proyecto fue aprobado por el Banco.

Para el Banco, la colaboración facilita la ejecución fluida y transparente de proyectos, así como el cumplimiento de las normas y los contratos de préstamo del Banco, y dio continuidad al diálogo con el gobierno en una época en que las relaciones del Banco con el gobierno estaban tensas.

Para el PNUD, la colaboración ha ampliado el alcance de los servicios de desarrollo que presta al gobierno y le ofrece oportunidades para realizar una tarea de promoción e influir más en las áreas que le interesan, como la reforma del sector público, el desarrollo social y la protección ambiental.

### **Estrangulamientos**

El gobierno y los funcionarios del BID en el Perú notificaron varios estrangulamientos resultantes de la colaboración. El más importante era las grandes demoras en la ejecución de proyectos causadas por niveles adicionales de procedimientos burocráticos. Se señaló que había largas demoras en la resolución de cada paso de las licitaciones. (El PNUD afirma que estas demoras se debieron a que los organismos ejecutores no siempre seguían los procedimientos correctos.) El requisito de la OSP de que los bienes y servicios se pagaran en su totalidad por adelantado creó con frecuencia problemas de flujo de caja para los organismos ejecutores, y su prohibición de pagos directos del gobierno a los proveedores creó ineficiencias adicionales y retrasos en los pagos.

Al parecer, el sistema de presupuestación del PNUD resultó confuso para algunos organismos ejecutores. Hubo desacuerdos sobre algunos de los proveedores recomendados por el PNUD como consecuencia de las licitaciones, y los funcionarios del Banco señalaron que algunos de los consultores recomendados por el PNUD no cumplían los requisitos de los proyectos. Estos desacuerdos no siempre se ventilan directamente entre las partes, lo cual lleva a mayores malentendidos.

### **Gestión y supervisión de proyectos**

La relación entre el Banco, el PNUD y los organismos ejecutores ha sido, en su mayor parte, cordial y productiva. Sin embargo, las opiniones de cada una de las tres partes colaboradoras sobre varios asuntos son muy diferentes. Por ejemplo, mientras que el gobierno y el Banco consideran que la necesidad de servicios de apoyo del PNUD para proyectos ha disminuido con el fortalecimiento de la capacidad del gobierno, el PNUD cree que el sector público del Perú todavía no se ha “graduado”. No obstante, algunos organismos ejecutores del gobierno prefieren que el PNUD participe en la ejecución de proyectos independientemente de su capacidad debido a la mayor transparencia y objetividad que le imprime.

Los objetivos de las operaciones financiadas por el Banco no siempre constan al pie de la letra en el acuerdo de ejecución de proyectos firmado entre el gobierno y el PNUD.

### **Seguimiento y evaluación de proyectos**

#### **V. El papel del PNUD en el fortalecimiento de la capacidad**

Actualmente, ninguno de los proyectos financiados por el Banco en el Perú tiene un componente de fortalecimiento de la capacidad. Los funcionarios del Banco estuvieron de acuerdo con el PNUD en que todavía era necesario fortalecer la capacidad institucional en el país. Expresaron la esperanza de que el PNUD intensifique su labor en ese rubro en el Perú.

#### **VI. Conclusiones y enseñanzas**

Es necesario aclarar los papeles y las responsabilidades del gobierno, el PNUD y el Banco en el contexto del convenio entre el gobierno y el PNUD para la ejecución de operaciones financiadas por el Banco.

El Banco debería examinar detenidamente los convenios entre el PNUD y el gobierno y ejercer su prerrogativa de objetar en los casos en que sea necesario.

## **Misión de evaluación del PNUD Resumen temático de las entrevistas**

A continuación se presenta un resumen temático de las entrevistas de representantes del BID, el PNUD y organismos ejecutores en Argentina, Bolivia, Perú y Panamá realizadas entre el 11 y el 29 de abril de 1999.

### **Comentarios generales sobre la participación del PNUD en proyectos financiados por el Banco.**

BID BO	En general, la relación ha sido buena.
BID PE	Hemos tenido experiencias muy buenas y muy malas.
BID PE	En general, la relación ha sido positiva.
BID PN	La relación ha tenido altibajos.
GOBIERNO BO	La relación ha sido importante en general.
GOBIERNO BO	La relación ha sido positiva. El PNUD nos permite concentrarnos en los aspectos técnicos mientras que ellos manejan los aspectos administrativos.
GOBIERNO BO	El PNUD ha sido decisivo. Nos facilitaron un asesor técnico excelente. El costo fue alto, pero el equipo de consultores internacionales ayudó al gobierno a reorientar las directrices y capacitar a nuestra gente.
GOBIERNO BO	A veces funciona bien, y otras no tan bien.
GOBIERNO BO	La relación entre el BID, el PNUD y el gobierno ha sido excelente. Hubo algunos problemas, pero se resolvieron enseguida.
GOBIERNO PE	El PNUD ha sido una gran decepción. Lejos de contribuir, nos ha ocasionado demoras.
PNUD BO	Aquí hemos tenido una colaboración sumamente productiva. Todos nos hemos beneficiado. La relación ha sido buena en todos los niveles.

### **¿Qué papel desempeña el PNUD en los proyectos financiados por el Banco?**

BID BO	Financiamiento de empalme. Contratación de consultores solicitados por el gobierno.
BID BO	Financiamiento de empalme.
BID BO	Sentó las bases en las áreas de inversiones públicas y aduanas.
BID PE	Financiamiento de empalme, adelantos, doble verificación de los papeles.
GOBIERNO AR	Ofrece un marco administrativo y financiero para la ejecución de proyectos. Proporciona a las autoridades un “marco jurídico” especial, ya que tiene sus propias normas, que son más flexibles. Sin ese marco, sería imposible llevar a cabo los proyectos. En el marco jurídico del PNUD no hay privilegios especiales ni se impugnan las licitaciones.
GOBIERNO AR	Administró el flujo de caja, verificó el cumplimiento de las actividades sustantivas.
GOBIERNO AR	Proporcionó asistencia técnica para ayudarnos a reformular y reestructurar la segunda fase.

GOBIERNO BO	En la primera fase, el PNUD desempeñó un papel de liderazgo. Fue prácticamente el actor central. Pero para la tercera operación, el PNUD comenzó a ser menos importante porque el organismo ejecutor había creado capacidad. El papel del PNUD pasó a ser el de administrador de fondos y acelerador de trámites. Ahora, el gobierno se encarga de la gerencia de la cuarta operación. Ya no se necesita al PNUD.
GOBIERNO BO	Nos permitió concentrarnos en el área técnica. El PNUD seleccionó consultores nacionales e internacionales.
GOBIERNO BO	El asesor técnico que el PNUD nos consiguió fue decisivo. El equipo de consultores internacionales ayudó al gobierno a reorientar su política y capacitó a nuestro personal.
GOBIERNO PE	Contrató consultores. Prepara el contrato y administra la nómina. Puramente administrativo. El PNUD hace un buen trabajo con la nómina.
GOBIERNO PN	Tesorero. Maneja los pagos.
GOBIERNO PN	Ayudó con la contratación de consultores. Queremos la ayuda del PNUD para la contratación. Implica más rigor en los compromisos. Provee acceso a una extensa lista de consultores.
GOBIERNO PN	El PNUD nos ha ayudado a acelerar el “acto público”. Podemos saltar varias fases e ir directamente al acto público. Preparan ciertos contratos. Pagan a los consultores. Sirven de cajero. No hacen licitaciones, ya que la mayoría de nuestras adquisiciones son de bajo costo y locales.
PNUD PN	Proporcionamos pagos directos, financiamiento de empalme, adelantos, órdenes de compra, contratos de personal, sistemas de control financiero y contable (software). Los servicios de seguimiento y evaluación abarcan la verificación de los términos de referencia, el examen de los planes de trabajo, visitas y apoyo. Proporcionamos apoyo específico según se necesite. Ayudamos a los organismos ejecutores a buscar firmas consultoras. Efectuamos pagos, formulamos recomendaciones sobre el otorgamiento de crédito y damos opiniones técnicas. También proveemos financiamiento complementario, auditorías y apoyo in situ, y financiamos consultores. Damos garantías en casos de más de US\$30.000 y los presentamos al comité de contacto local.
PNUD AR	Lo que el PNUD procura para el país es acelerar el desarrollo, crear capacidad local e imprimir transparencia al proceso. El PNUD puede ejecutar proyectos a un costo más bajo y a un riesgo menor para proveedores de bienes y servicios.

**¿Reflejan claramente los contratos del PNUD financiados por el Banco los objetivos y procedimientos del Banco?**

BID PN	A veces, sus documentos de proyectos difieren de los nuestros. Cambian el presupuesto, lo hacen más pormenorizado, a veces agregan equipo que no estaba. Sus contratos deberían reflejar los documentos originales del BID.
BID AR	En el proyecto piloto para jóvenes encontramos la “no objeción” del Banco en el expediente, pero no en las “revisiones” subsiguientes.

BID AR	No. No traducen nuestros objetivos con exactitud. Eso significa que debemos revisar el contrato línea por línea. Es una pérdida de tiempo enorme para nosotros.
BID PE	Aquí nunca podrían hacer eso.
BID BO	A veces, sus contratos de consultoría reflejan el formato del PNUD, más que del BID. Observan nuestras normas sólo hasta cierto punto.
BID BO	No siempre. A veces hacen pagos sin que nosotros lo sepamos. Con el diálogo nacional, recibí todos los papeles después de los hechos (el método de selección, la lista de candidatos, la selección de los candidatos y el informe final).
BID BO	A veces siguen todos los procedimientos y a veces dicen: “Este consultor hizo esto antes y lo hizo bien, así que voy a contratarlo otra vez”. El PNUD debería seguir nuestras reglas al pie de la letra.
BID BO	La OSP seguía las reglas del BID exactamente, pero el PNUD es menos estricto. El PNUD es menos costoso pero mucho más deficiente.
BID BO	El PNUD copia los objetivos que aparecen en el acuerdo entre el BID y el gobierno, pero dentro de la estructura de un proyecto del PNUD.

### **¿Cómo llegó el PNUD a participar en este proyecto?**

BID PN	El organismo ejecutor pide al PNUD porque reduce la burocracia.
BID AR	En el proyecto para jóvenes, participaron en el proyecto piloto. Después, por medio de una serie de “revisiones” del proyecto piloto, se asignaron recursos para que continuaran participando.
BID PE	Figuraba en el acuerdo original.
GOBIERNO PE	El PNUD presionó al gobierno para conseguir este proyecto. El Ministerio de Economía estaba en contra, porque había tenido una mala experiencia con otro proyecto, pero el PNUD dio US\$300.000 en financiamiento de empalme.

### **¿Cuál es el valor agregado de la participación del PNUD para el país? ¿Y para el BID?**

BID AR	El PNUD ayuda mucho en proyectos con un gran volumen de contratación y adquisiciones. El PNUD consigue que los organismos ejecutores se ciñan al calendario de los proyectos.
BID AR	Exención del IVA.
BID AR	Exención del IVA. El organismo ejecutor no tiene que cumplir las leyes locales para contratar consultores. Los consultores remunerados por el PNUD ganan más.
BID AR	Ninguno. Es puramente un arreglo financiero entre el gobierno y el PNUD.
BID AR	Nos facilitaron un par de consultores.
BID AR	Proporcionan un “marco general” que protege a los organismos ejecutores en las adquisiciones.
BID BO	Ninguno. Encarecen la operación.

BID BO	La ventaja del PNUD supuestamente es que puede traer bienes, pero no funciona. No hay exención tributaria. En el proyecto 880, no pudo manejar un concurso en el cual se invitó a seis universidades a participar.
BID BO	La OSP ayudó con las licitaciones internacionales.
BID BO	Da transparencia.
BID BO	Proporcionaron capacidad administrativa cuando no la teníamos. También dieron financiamiento de empalme. Eso era importante en ese momento.
BID BO	Imprime transparencia a la contratación. Facilita los procedimientos. Asegura una buena administración del proyecto.
BID BO	Capacitación. Conseguimos un equipo muy competente.
BID BO	El valor agregado para el Banco ha disminuido considerablemente desde que el PNUD reemplazó la OSP, porque ahora tenemos que verificar todo con mucho cuidado.
BID PE	La imagen de la OSP como entidad internacional que garantiza la independencia y la transparencia en los procedimientos técnicos. Ayuda al Ministerio a evitar los cuestionamientos en las licitaciones.
BID PE	Ha sido bueno. Manejaron la licitación.
BID PE	Proporcionan transparencia, protegen a los funcionarios de las presiones políticas en las licitaciones y adquisiciones.
BID PE	En los proyectos que yo manejé, no hubo ni sombra de corrupción. Hubo errores debido a la falta de capacidad, pero no corrupción.
BID PE	El PNUD pide al gobierno que reembolse una parte de los impuestos.
BID PE	La OSP es útil para las licitaciones internacionales. Saben lo que hacen. En las adquisiciones, en las de gran envergadura, prefiero que participe la OSP debido a las presiones de los licitantes: las visitas de licitantes, etc.
BID PN	Hace que el proceso fluya mejor, evita la burocracia. Según el Ministerio de Planificación, el PNUD les da “cobertura” a pesar de que frena el proceso.
GOBIERNO AR	La exención tributaria de todo lo que está por encima de US\$1.000. Representa un ahorro para el proyecto. Además, la posibilidad de contratar gente muy competente enseguida.
GOBIERNO AR	El PNUD da un “marco” de transparencia al proyecto, proporciona un “marco jurídico” que posibilita la ejecución del proyecto.
GOBIERNO AR	En el proyecto para jóvenes, debido al cambio de autoridades, el PNUD no protegió al personal para que no lo echaran. Si protegen o no a los consultores, depende de la cooperación de las autoridades. Si están dispuestos a cooperar, funciona, pero si no, no funciona.
GOBIERNO AR	El PNUD ofreció un seminario sobre el marco lógico: contrataron a nuestro ex director. A fines de 1997 se hizo un ciclo de talleres, que se suspendió cuando cambió el director, financiado por el PNUD como parte de sus servicios de apoyo.
GOBIERNO BO	Proporcionó financiamiento de empalme y transparencia, y acortó el proceso de contratación. Posibilitó que la contratación se realizara sin presiones políticas.
GOBIERNO BO	La capacitación proporcionada a nuestro personal por los consultores nacionales e internacionales facilitados por el PNUD. (Este gobierno ha



	evitado los cambios de personal con el cambio de gobierno. Conserva el personal calificado, independientemente de su afiliación política.) Los contratos del PNUD confirieron protección contra las presiones políticas para cambiar a personas calificadas.
GOBIERNO BO	Personalmente, prefiero tener el respaldo del PNUD en contabilidad, administración, etc., debido a la transparencia que da.
GOBIERNO BO	El PNUD cuidó de que los recursos fuesen administrados correctamente. Garantiza que se administren de forma correcta y transparente. Personalmente, prefiero tener el respaldo del PNUD en la contabilidad, la administración, etc.
GOBIERNO PE	En las licitaciones internacionales, la OSP es necesaria, aunque demora el proceso.
GOBIERNO PE	Para el gobierno, la participación del PNUD da transparencia.
GOBIERNO PE	El valor agregado es negativo para el proyecto. No quiero echar toda la culpa a la OSP.
GOBIERNO PN	Ninguno. Cero. No aceleran nada. Inventaron más pasos. Se suponía que aceleraran los pagos, pero los retrasaron. Tenemos que llamarlos a cada rato.
GOBIERNO PN	Al principio, eran eficientes. Eran como una garantía para los proveedores. Las leyes del BID prevalecen sobre las leyes nacionales. Sin embargo, en cuanto a la preparación y verificación de documentación, el PNUD no nos sirve de nada. No hace análisis. Es el cajero.
GOBIERNO PN	En algunos casos, cuando el presupuesto que uno presenta no se aprueba, el PNUD paga adelantos para que el proyecto pueda continuar. Antes lo hacía. Ahora estamos trabajando con el concepto de circuito de fondos, con el cual, si gasto US\$4 millones, debo justificar estos gastos antes que se puedan reponer los fondos. Hay una cuenta grande. El PNUD paga, pero no lleva un buen registro. Por ese motivo, necesitamos tres sistemas de contabilidad.
GOBIERNO PN	Proveen un marco de transparencia y seguridad. Los proveedores confían más en que les van a pagar. El 3% que les pagamos lo vale, porque aceleran los programas. Los consultores también se sienten más seguros porque saben cuándo les van a pagar. También les da prestigio a los consultores tener una consultoría del PNUD en su currículum.
GOBIERNO PN	Es relativo. Este proyecto fue preparado con la participación de cuatro ministerios. Se ha convertido en un monstruo. En la fase anterior, usamos los servicios del Banco, que nos permitieron realizar las licitaciones dentro del plazo previsto.
PNUD PN	Uno de los aspectos más importantes del valor agregado que proporciona el PNUD es la credibilidad que da en el país. Después de 1989, los bancos permanecieron cerrados seis semanas. Gran parte de la estabilidad económica y política de la actualidad puede atribuirse a la campaña que el PNUD ha realizado a favor de la credibilidad: en el Canal, etc. Estos son los intangibles. El PNUD está en todo eso. A principios de los años noventa, había muy poca capacidad en Panamá. El PNUD desempeñó un papel muy importante en la tramitación de pagos y proporcionó un “marco”, especialmente en la modernización de empresas estatales. El proyecto de

	<p>“dinamización” se lleva a cabo con la imagen de transparencia del PNUD. El PNUD ha contribuido no sólo a la eficacia de los pagos, sino también a la reducción de la “discrecionalidad” de los gerentes de nivel medio. Cuando interviene el PNUD, se evita la corrupción. A veces, es un papel muy delicado que desempeñamos en los ministerios.</p>
PNUD PN	<p>El PNUD tramita 11.000 pagos por mes. Los comprobantes de pagos a veces llegan a 60.000 por mes. La Unidad de Operaciones tramita todos estos pagos para proyectos nacionales.</p>
PNUD BO	<p>El valor agregado es el alto grado de diálogo y la estrecha relación del PNUD con sucesivos gobiernos. Esa es nuestra ventaja comparativa. Además, nuestra “capacidad de convocatoria”. En materia de capacitación, los cursos del PNUD se toman en serio. Nuestra credibilidad en la sociedad civil es muy grande. Asimismo, el PNUD provee financiamiento de empalme y recursos. También ofrecemos transparencia, rendición de cuentas y buen manejo de subcontratos. El PNUD tiene la capacidad para resistir presiones políticas.</p>
PNUD AR	<p>Al principio, establecimos procedimientos para trabajar con el gobierno. Después, estos procedimientos se aplicaron a otros proyectos. Eso permite a los organismos ejecutores acelerar la ejecución de proyectos. La diferencia en los procedimientos entre un proyecto en el cual participa el PNUD y otro en el cual no participa es enorme. El tema del “marco jurídico” es fundamental. Si un préstamo fuera ejecutado por el gobierno directamente, implicaría la aplicación de todos sus procedimientos, lo cual es uno de los principales factores de la demora de los proyectos. El acuerdo básico posibilita el uso de las normas del acuerdo. Cumplen las normas de transparencia, pero no están supeditados a los procedimientos burocráticos del gobierno, porque el PNUD tiene inmunidad contra los reglamentos que complican las licitaciones. Uno de los factores que causan demoras es que los proyectos del BID no cubren los impuestos. El gobierno, para ejecutar el proyecto, tendría que pagar el impuesto. Pero no tiene dinero. Sin embargo, con el PNUD, los proyectos están exentos de impuestos. Este es uno de los aspectos que facilitan la ejecución.</p>
PNUD AR	<p>No veo cómo se podrían haber contratado los consultores sin el PNUD. Esta fue la contribución más importante, en vista del número de contrataciones. Sin el PNUD, el proceso se habría trabado por completo. Otra innovación del PNUD es el circuito de fondos. Cada proyecto tiene su propia cuenta. Los fondos se reponen a medida que se van usando, cuando se pide un adelanto.</p>
PNUD PE	<p>Financiamiento de empalme (los proyectos del BID representan menos del 4% de nuestra cartera).</p>
PNUD PE	<p>La “transparencia” no es solamente evitar la corrupción. Es también un arma política contra las presiones políticas.</p>
PNUD PE	<p>El caso de la OSP es un ejemplo. Durante un tiempo, teníamos la intención de cerrar la OSP. Pero en ese momento se desataron varios escándalos.</p>

	Después de las conversaciones con el gobierno, decidieron renovar nuestro contrato por tres años más.
PNUD AR	Sin el PNUD, deben aplicar la ley nacional. Para evitar la corrupción, esta ley es muy complicada. Cuando se impugna una licitación, el proceso puede pararse por dos años. Los beneficiarios tardan mucho en percibir los beneficios del proyecto.
PNUD AR	En cuanto al IVA, el PNUD no es una alternativa frente al sector privado. No tenemos nuestros propios especialistas. Estamos interesados en desarrollar la capacidad local. El sector privado tiene más seguridad cuando interviene el PNUD.
PNUD AR	Otro valor agregado importante es que, cuando el Banco participa en áreas que no conoce muy bien (por ejemplo, sectores sociales, el medio ambiente, etc.), nos usan como globo sonda. Después entra fuerte el BID.
PNUD AR OSP PE	El PNUD tiene más flexibilidad para gastar sumas pequeñas que el BID. El Ministerio no podría haber manejado la cantidad de compras que hicimos. Tiene un personal muy reducido. Para ellos tiene más prioridad fortalecer el personal de atención especializada que su propio departamento de adquisiciones.

### **¿Qué estrangulamientos causa la participación del PNUD?**

BID PE	La OSP exige el pago del 100% por adelantado, lo cual crea problemas de flujo de fondos para los organismos ejecutores. La OSP no permite que se efectúen pagos directamente a los proveedores, y eso crea ineficiencias.
BID PE	La OSP ha causado grandes demoras.
BID PE	El PNUD irrita a los organismos ejecutores porque aumenta la burocracia y da más trabajo.
BID PE	El PNUD no ayuda. Cuando el organismo ejecutor tiene un problema, acude a mí. Nos sentamos con ellos y les enseñamos lo que se supone que hagan.
BID PN	Nuestro programa para el país ha crecido considerablemente. El PNUD no cuenta con capacidad suficiente para manejar todos los programas.
BID PN	En el departamento financiero, agregan más procedimientos, más pasos.
BID PN	Los organismos ejecutores no reciben la justificación de pagos a tiempo. El PNUD tiene una sola cuenta, lo cual demora la contabilidad.
GOBIERNO AR	Las demoras en los pagos son imputables al organismo ejecutor, y no al PNUD.
GOBIERNO AR	Las demoras no se debieron al PNUD, sino a los cambios de autoridades. No estoy al tanto de ninguna demora en el área financiera debida al PNUD.
GOBIERNO AR	Las demoras no tuvieron nada que ver con el PNUD. Se debieron a los cambios de autoridades. Las nuevas autoridades al principio trataron de prescindir del PNUD, pero después cambiaron de parecer, porque el PNUD facilitaba la contratación y proveía el “marco jurídico”.
GOBIERNO BO	No ha habido estrangulamientos. La culpa de los problemas la tienen más bien el gobierno y el país.

GOBIERNO BO	Los desembolsos siempre llegan tarde, debido en parte a las demoras del organismo de contrapartida local.
GOBIERNO PE	Se tardó meses en resolver cada paso de la licitación. Le mandamos al PNUD una nota con palabras fuertes. Su presupuestación era confusa. Mejoró, pero todavía es problemática.
GOBIERNO PE	El año pasado nos causaron grandes problemas al demorar el pago a uno de nuestros proveedores.
GOBIERNO PE	Los procedimientos de las dos organizaciones (BID y PNUD) son completamente diferentes. Dos conjuntos separados de reglas.
GOBIERNO PE	La culpa de las demoras la tiene la OSP. Las idas y venidas de la documentación que exigen para la licitación llevan mucho tiempo.
GOBIERNO PN	En vez de agilizar los pagos, los han demorado. Inventan pasos adicionales.
GOBIERNO PN	Las demoras se producen en los pagos y en la recuperación de los documentos de justificación de pagos.
PNUD BO	Todos los problemas que tuvimos en Guyana se debieron a la presencia de la OSP. Con la modalidad de ejecución nacional, la parte responsable es el gobierno. El gobierno delega algunas responsabilidades al PNUD. Con la OSP, en cambio, la parte responsable era la OSP, en Nueva York, para la contratación, las adquisiciones, los informes de contabilidad, las licitaciones internacionales. El PNUD administra localmente. El gobierno conserva la autoridad.
PNUD PE	Aunque los organismos ejecutores culpan al PNUD de demorar las licitaciones, el problema es que ellos no se toman el tiempo para seguir los procedimientos correctamente. Eso acarrea pérdidas para el PNUD. Se necesita mucho más trabajo de nuestra parte. Hemos documentado muchos de los problemas para tratar de mejorar la situación. Muchos de los problemas tienen que ver también con los cambios de personal en los organismos ejecutores.
OSP PE	No hay mucha demora en las licitaciones ni en la preparación de especificaciones. Lo que al MINSA no le gusta es mi administración financiera. El fondo de la OSP despierta interés. El Ministerio puede tener acceso a los fondos recién seis meses después del término del año fiscal. Para ellos es difícil conseguir esos saldos, y para mí es difícil saber cuánto hay (eso se maneja en Nueva York). Es un proceso administrativo muy burocrático. Esa es la principal demora: no puedo responder a las preguntas del MINSA sobre asuntos financieros.

### **¿Qué otros problemas hay con la participación del PNUD?**

BID BO	Paga sueldos mucho más altos que nosotros a los consultores.
BID PN	La diferencia de sueldos entre los funcionarios remunerados por el PNUD y los remunerados por el gobierno.
BID BO	Sus rubros de contabilidad son diferentes de los nuestros, lo cual dificulta la identificación de gastos. Antes usaban un tipo de cambio diferente en la contabilidad, pero ahora usan el mismo que nosotros.

BID BO	El PNUD está demasiado cerca del gobierno. Los consultores contratados por el PNUD para realizar el diálogo nacional estaban todos a favor del gobierno; algunos eran funcionarios de gobierno. Por lo tanto, el diálogo careció de objetividad.
BID PE	La diferencia de sueldos entre los organismos ejecutores y los empleados del gobierno crea tirantez.
BID PE	Con el proyecto legislativo, comencé a tener dudas con respecto al PNUD. Tardaban mucho, y cuando vi las listas de candidatos, me di cuenta de que muchos no cumplían los requisitos. Decidí examinar a los candidatos yo mismo.
BID PE	Hay tensión en el proyecto de titulación de tierras porque el organismo ejecutor dice: "Podemos manejarlo nosotros mismos".
GOBIERNO PE	Tienen demasiados proyectos y muy poca capacidad.
GOBIERNO PE	Tenemos desacuerdos con el PNUD sobre varios de los proveedores que quieren que aceptemos. No los aceptamos porque uno no dio un buen servicio a las fuerzas armadas, y el otro tiene un litigio con otra firma. Hasta que se resuelva ese litigio, éticamente no podemos aceptarlo. El PNUD dice que no hay ningún problema ético. Lo curioso es que están presionando para que contratemos una compañía que no queremos. También quieren que contratemos una firma extranjera, cuando eso está en contra de nuestras leyes por razones de seguridad nacional.
GOBIERNO PE	Las demoras causadas por el PNUD nos impidieron tomar las fotografías aéreas cuando el tiempo lo permitía. Ahora tenemos que esperar otro año.
GOBIERNO PN	A veces, el PNUD no sabe dónde está el pago. No saben cuándo se entregó el producto o servicio. Contrataron un consultor para que examinara los "trámites", y lo único que hizo fue inventar más pasos. Para establecer estructuras paralelas, nos cobran el 3%. ¡Tenemos que mantener tres juegos de libros de contabilidad! Tenemos que responder a tres conjuntos diferentes de procedimientos.
PNUD PE	Tenemos problemas muy grandes de "transparencia". El gerente de tareas del BID ha hecho caso omiso de ellos, pero sabemos que realmente hay problemas. Tenemos el deber de informar al BID si hay problemas.
OSP PE	Desde el punto de vista de las licitaciones, los problemas están en el punto de entrega. Los informes están incompletos. Hay problemas con los recibos y la documentación.

**¿Qué medidas se han tomado o ha tomado usted para corregir los estrangulamientos o problemas?**

BID PN	La diferencia de sueldos se habló a nivel de gabinete.
GOBIERNO PE	Para licitaciones de menos de US\$200.000, pedimos la no objeción del BID y después solicitamos el pago de la ONU. Aun así nos hacen problemas, diciendo que faltan algunos papeles. Creen que tienen voz en el asunto. Su comité de evaluación hace su propia evaluación, incluso después que

	nosotros hemos seleccionado los productos que queremos. Hemos decidido ir directamente al BID, comunicarle nuestras razones y evitar al PNUD.
GOBIERNO PE	Tuvimos tres reuniones con el PNUD organizadas por el BID.
GOBIERNO PE	Estamos llegando al final del proyecto y todavía no tenemos el equipo para hacer el trabajo. El BID nos dio la no objeción para arrendarlo. Arrendamos equipo mientras la licitación está estancada.
GOBIERNO PN	Hemos inventado nuestro propio sistema de contabilidad. Tenemos dos contadores trabajando en el sistema, y eso nos ha permitido producir tres juegos diferentes de informes de contabilidad (para el BID, el PNUD y el gobierno).
GOBIERNO PN	En vista del tiempo que se demora el PNUD en devolvernos los papeles de justificación de pagos, lo evitamos pidiendo a los proveedores que nos envíen una copia del cheque que les envía el CitiBank. Eso es aceptable para el BID [para autorizar la reposición del fondo rotatorio]. Así es como hemos evitado al PNUD para acelerar el proceso de justificación de pagos.
GOBIERNO PN	Aunque somos pocos, hemos tomado la iniciativa de reducir los procedimientos entre el PNUD y nosotros.
GOBIERNO PN	Por medio del MIPPE hemos tratado de reducir este plazo a una semana, pero ha sido difícil. Lleva demasiado tiempo. Hay un sistema nuevo, y no puedo decir si la adición del CitiBank acelerará el proceso o no para los proveedores. Pero los proveedores son los únicos que se sienten mejor con la participación del PNUD. Están más seguros de que les pagarán.
PNUD PN	Hemos establecido un sistema, una plataforma, que se puede importar en cualquier otro sistema.
OSP PE	Con el MINSA, resolvimos el problema de la entrega pidiendo a los proveedores que den al MINSA un formulario de “recibí conforme”. Eso no siempre ocurre. En el campo, a veces no hay nadie que pueda firmar para certificar la entrega. Pero hemos propuesto una medida: si no recibimos quejas sobre los productos en el plazo de 30 días, suponemos que llegaron bien y sin defectos, y pagamos.

### **Problemas de pertenencia y dilución de la responsabilidad del BID en el manejo de fondos**

BID AR	En el documento del PNUD, los fondos del Banco aparecen como si fueran del PNUD.
BID BO	Apenas entra el PNUD en el proyecto, el BID desaparece. Dicen que es “el formato ONU”. El BID pierde el lugar que le corresponde. Hemos conversado sobre esto con ellos, y en proyectos futuros van a cambiar la redacción.
BID PE	Es una batalla constante. Actúan como si los fondos fueran de ellos. Eso se debería negociar a nivel de gobierno, para que se reconozca al BID.
BID BO	Es muy molesto. Nuestros préstamos figuran como proyectos del PNUD. Eso no ha cambiado. El Banco debería exigir que en el contrato se indique claramente que los fondos son del BID y que el PNUD es simplemente un organismo ejecutor.

BID BO	Eso siempre ha sido un problema. El PNUD se convierte en el interlocutor con el gobierno. Los préstamos se convierten en “proyectos del PNUD”.
BID PE	El PNUD actúa como si fuese la fuente de fondos. Pone su nombre, su número y su título en nuestros proyectos.
BID PN	La “pertenencia” causa irritación en nuestro grupo, aunque acá tenemos bastante relieve, así que no es un problema muy grande.
PNUD BO	No me parece que el PNUD diluya la rendición de cuentas al BID. Nos gustaría desempeñar un papel más sustancial en el seguimiento de proyectos. Estamos dispuestos a proporcionar servicios de monitoreo financiero. Nos interesa que se cumplan los indicadores de desempeño del BID. No estamos conformes con el papel de meros administradores.
PNUD BO	Dicen que, una vez que el préstamo se convierte en proyecto del PNUD, el BID “desaparece”. Yo no lo veo así. El proyecto es de ustedes. He dicho a nuestra gente, en cada publicación, que el nombre del BID, su logotipo, debe figurar junto al nuestro. Se los estoy recordando constantemente. Algunos colegas no están de acuerdo conmigo; otros, sí.

### **Problemas de graduación**

BID PE	El papel del PNUD ha disminuido aquí, a medida que se ha fortalecido la capacidad. El gobierno está tratando de usarlos cada vez menos.
GOBIERNO BO	El hecho de que ya no necesitemos al PNUD es un indicador del éxito del PNUD. Los organismos ejecutores no son todos iguales. Algunos tienen más capacidad; otros tienen poca, especialmente aquellos que no se han beneficiado de la asistencia técnica asociada al ajuste estructural. El PNUD debería trabajar con estos ministerios más débiles y difíciles.
GOBIERNO BO	Mañana, si hay un proyecto, no necesitaremos al PNUD. Podemos hacerlo nosotros mismos. No descarto la posibilidad de trabajar con el PNUD, pero a medida que pasa el tiempo tenemos más capacidad para hacerlo nosotros.
GOBIERNO PE	El sector público ha madurado lo suficiente como para prescindir del PNUD. Todavía lo necesitamos para contratar consultores internacionales, pero el gobierno tiene sistemas eficientes para todo lo demás.
GOBIERNO PE	En la actualidad, las condiciones del contrato de préstamo no están funcionando. La contratación debería estar a cargo de los mismos organismos ejecutores, y la participación de la OSP debería disminuir proporcionalmente. Los procedimientos del PNUD para las adquisiciones no son ni tan rápidos ni tan claros como desearíamos. En algunos casos, tratan de presionarnos para que contratemos compañías que no queremos.
GOBIERNO PE	Tenemos una curva de aprendizaje con una pendiente muy marcada. Nuestro personal ha aprendido mucho. Tenemos una estructura administrativa que funciona muy bien. En 1996 no podríamos haber negociado, pero ahora podemos preparar un contrato.
PNUD PE	La “graduación” no es sólo una cuestión de corrupción. No es un problema de capacidad técnica. No se trata de contabilidad. Se trata de ver cuáles son los verdaderos problemas. Hay un gran deseo de graduación.

PNUD PE	Los organismos ejecutores actúan como si quisiéramos tenerlos atados a nosotros. Eso no es cierto. Estamos a favor de la graduación. En el proyecto de modernización aduanera, dijeron que querían encargarse de la fase siguiente, y les dijimos que estaba bien. De otros proyectos ya nos hemos retirado. El equipo de consultores ya está trabajando en el gobierno.
OSP PE	Primero pensábamos que los ministerios se graduarían, pero las mismas instituciones decidieron que era más importante evitar que los mandaran a la cárcel. No quieren que transfiramos la capacidad. Estamos trabajando de la forma en que el gobierno quiere. Perú está comenzando a funcionar. Se está acumulando un superávit. El dinero vino antes de la capacidad. Las necesidades del país subsisten.

**¿Cómo podría el PNUD mejorar sus servicios al BID y los organismos ejecutores?**

BID AR	El PNUD podría asignar un técnico para que nos ayude con la administración del proyecto y las inspecciones.
BID PE	El PNUD debería actuar en calidad de proveedor de servicios. Debería adoptar un concepto nuevo de su papel.
GOBIERNO BO	El PNUD debería ayudar con la descentralización. Bolivia está descentralizando las inversiones públicas. Las municipalidades no tienen mucha capacidad. Podría ayudar a las municipalidades.
GOBIERNO BO	Nos hubiera gustado recibir más apoyo técnico del PNUD. El CIAT ofreció cooperación técnica al organismo ejecutor.
GOBIERNO AR	Pedimos al PNUD que intercambiara experiencias con proyectos para jóvenes de otros países. Habría sido muy útil tener reuniones de dos días una vez por año o regularmente.
GOBIERNO PE	El PNUD debería simplificar y armonizar sus procedimientos, en vez de complicar más las cosas.
GOBIERNO PN	Deberían tratarnos como a clientes, darnos un servicio (y no decirnos: “si tienen algún problema, llamen al CitiBank”).
GOBIERNO PN	Evidentemente, la demanda de servicios del PNUD supera su capacidad. Deberían mejorar sus sistemas internos.
PNUD PN	A veces duplicamos esfuerzos. Hemos conversado con el BID sobre la idea de formar un comité conjunto. Deberíamos estar en contacto permanente con el BID, ser más accesibles. Sería bueno hacer un seguimiento conjunto de proyectos. Nos reunimos regularmente con funcionarios del BID (cada tres o seis meses) para examinar distintos aspectos de nuestro trabajo. El año pasado asistí a un seminario de capacitación ofrecido por el BID para aprender más sobre sus directrices y procedimientos. Allí pude entablar contactos personales que han facilitado nuestro trabajo.
PNUD AR	Cuando los organismos ejecutores tienen puntos débiles, deberíamos intervenir y proveer consultores para ayudarles con sus problemas.



### ¿Qué papel desempeña el PNUD en el fortalecimiento de la capacidad local?

BID PN	Sería importante que el PNUD transfiriera tecnología a los organismos ejecutores en el área financiera, cosa que no hace.
BID PE	El PNUD no transfiere tecnología al gobierno sobre los aspectos técnicos de las licitaciones y adquisiciones, cosa que debería hacer.
BID PE	El PNUD debería ser como una escuela. Hasta ahora no lo ha hecho. En Perú consideran que su papel es como el de una empresa que tiene que ganar dinero.
BID PE	Nosotros fortalecemos la capacidad al poner a nuestros ayudantes y especialistas a trabajar con los organismos ejecutores.
BID PE	En los proyectos que se realicen más adelante, queremos pedir a la OSP que desempeñe un papel mayor en la transferencia de capacidad, cosa que hasta ahora no ha hecho.
BID BO	No proporcionaron capacitación. La OSP tenía una lista de consultores, de la cual seleccionó y presentó candidatos al gobierno.
BID PE	El PNUD debería crear capacidad, transferir know-how. Debería cambiar su modus operandi.
GOBIERNO AR	El PNUD contribuye al fortalecimiento de la capacidad contratando consultores capacitados y facilitando software que simplifica la administración de proyectos.
GOBIERNO BO	En el caso del proyecto de reforma tributaria, la capacitación era uno de los componentes del préstamo. Los consultores tuvieron que desarrollar sistemas y transmitir conocimientos y procedimientos al personal. Han capacitado a la mayor parte de nuestra gente. Todos los consultores, cada uno en su área de especialización, han capacitado a nuestro personal. En consecuencia, el personal nacional ha ido reemplazando gradualmente a los consultores. De los 20 consultores internacionales que teníamos inicialmente, ahora queda sólo uno.
GOBIERNO BO	Aquí es donde tengo más críticas. El PNUD no ha transferido conocimientos. No ha contribuido en este sentido.
GOBIERNO BO	La capacitación era uno de los componentes del préstamo. Los consultores tuvieron que desarrollar sistemas y transmitir conocimientos y procedimientos. Han capacitado a la mayor parte de nuestro personal. Todos los consultores, cada uno en su área de especialización, han capacitado a nuestra gente. En consecuencia, el personal nacional ha ido reemplazando a los consultores. De los 20 consultores internacionales que teníamos inicialmente, ahora queda sólo uno.
GOBIERNO PE	Ninguno. Ya teníamos la capacidad. Desde 1995 estamos operando con nuestros propios procedimientos de conformidad con las leyes peruanas, excepto por las licitaciones internacionales.
PNUD AR	Hemos preparado un manual para todos los proyectos ejecutados por el país. Las normas son las que todos aceptan en general, y responden a las necesidades de transparencia. Se basa en el acuerdo básico, que tiene la fuerza de un tratado. Se está revisando para tener en cuenta los distintos

PNUD PN

requisitos de cada organización internacional. Eso será una ventaja tanto para el BID como para el PNUD y facilitará la ejecución de proyectos.

La “capacidad” tiene dos componentes: uno técnico y otro político. Desde el punto de vista técnico, puede haber mucha capacidad. Aquí hay mucha capacidad técnica, pero desde el punto de vista político, aunque la institución tenga la capacidad técnica, no siempre quiere usarla. El fortalecimiento de la capacidad no es un problema técnico. La gente cambia, no se queda en las instituciones, no hay una verdadera administración pública. En Panamá, la administración de proyectos públicos está centralizada. Es una cuestión cultural. Por ejemplo, la Contraloría firma todos los pagos. El PNUD ha posibilitado la descentralización de los pagos en el país.

### **¿Provee el PNUD asistencia técnica? ¿Provee el BID asistencia técnica?**

BID AR	El PNUD no tiene especialistas sectoriales permanentes, a diferencia del IICA y la FAO.
BID AR	A fines de 1997, el PNUD envió un equipo de asistencia técnica para que creara módulos de capacitación y ayudara a los institutos a ofrecer cursos con módulos estandarizados.
BID BO	La asistencia técnica es mínima.
BID AR	No proporcionan asistencia técnica. Proporcionan asistencia administrativa. Proveen expertos por medio de los organismos ejecutores.
BID PE	Intervienen en los aspectos técnicos de las licitaciones y adquisiciones. Hacen una evaluación técnica interna.
BID PE	Aquí, el PNUD no es considerado como un organismo técnico, sino administrativo. No interviene en asuntos de fondo. No tiene “poder de convocatoria” en áreas tales como la pobreza, la gestión, etc.
BID BO	El PNUD no tiene la capacidad técnica y profesional que nosotros tenemos.
BID BO	La OSP participaba en aspectos administrativos y técnicos (por ejemplo, la preparación de perfiles de consultores, los términos de referencia, el examen de informes de consultores), pero la función del PNUD es puramente administrativa y financiera.
GOBIERNO AR	Sí, el PNUD desempeña un papel en el aspecto técnico. Una vez establecidos los mecanismos de control, garantiza que no haya gastos extrapresupuestarios. Cada proyecto tiene su propia cuenta. Nosotros hacemos un informe mensual. El PNUD presenta un informe trimestral al BID.
GOBIERNO AR	Nuestro sistema financiero está integrado, o sea que es el mismo sistema para el gobierno, el PNUD y el BID. La importancia del PNUD se encuentra en el área del control financiero.
GOBIERNO AR	Con el PNUD, podemos manejar los fondos para proyectos de forma independiente, mientras que en los proyectos sin participación del PNUD debemos usar la Cuenta Única de la Tesorería, que tarda mucho más.

GOBIERNO AR	Recibimos asistencia técnica del PNUD para la evaluación de mediados del período de ejecución y la preparación de la segunda fase del proyecto, que nos ayudó a reestructurarla. Trajeron consultores de España. Nos ayudaron a preparar los módulos e hicieron comentarios sobre el componente de microempresas.
GOBIERNO AR	El PNUD nos ayudó a mejorar nuestro modelo para medir el impacto. Nos ayudó a comprender mejor el marco lógico. Tuvimos seminarios y talleres sobre distintos temas relacionados con el proyecto.
GOBIERNO BO	El PNUD provee supervisión administrativa, mientras que el BID se encarga de la supervisión técnica.
GOBIERNO PN	No. Nosotros preparamos nuestro propio documento de proyecto. Cuando tengamos otra operación de CT, pediremos al PNUD que prepare el documento de proyecto. Usamos el documento del BID como base, que en principio ya ha sido aprobado, y elaboramos nuestros propios documentos de proyectos.
PNUD PN	El PNUD ayudó al contratar un consultor para que instalara un sistema de contabilidad en línea, con el cual se pueden generar los informes que le interesan al Banco, al proyecto y al PNUD. Facilita el trabajo de ambas organizaciones. Nosotros no exigimos un formato que no es compatible con el del BID.
PNUD AR	Proporcionamos asistencia técnica en algunas áreas, como medio ambiente, género, administración pública y proyectos en las provincias.

### **¿Qué problemas hay con los costos?**

GOBIERNO PN	Hasta ahora, no nos habíamos dado cuenta de que el 3% incluía el 1,5% para el MINSA. Cuando les preguntamos qué nos habían cobrado, no supieron decirnos. Continúan administrándolo como si fuera un gran fondo. (El BID también comete errores de contabilidad. Eso ha sido la clave de nuestro éxito. ¡Tantos contadores! ¡Cuanto más contadores, mejor!)
GOBIERNO PN	Del 3%, el 1,5% es para el PNUD, el 1% es para el MOP y el 1,5% es para el MIPPE, para compras, etc.
PNUD PE	En algunos casos, el BID autorizó pagos incluso si la firma o el producto seleccionado era el más costoso de las tres opciones presentadas. Yo lo pago porque el BID lo ha autorizado.

### **¿Qué problemas hay con la comunicación y la coordinación?**

BID PN	Coordinamos con su oficina financiera para acortar el tiempo que se tarda en aprobar los desembolsos.
BID BO	Cuando existía la OSP, estábamos constantemente en contacto con el BID. El BID no tenía que pelearse con el gobierno; la OSP estaba allí para eso. Creo que las cosas han cambiado. El BID debe interactuar directamente con el gobierno. Antes era una tarea más coordinada.

GOBIERNO BO	En la coordinación entre el PNUD y el BID con respecto a los cursos de fortalecimiento institucional, etc. Ese es el papel del gobierno. Si el gobierno no lo coordina, no se hace nada. Actualmente, esto funciona bastante bien en Bolivia (por medio de la Oficina de la Vicepresidencia).
GOBIERNO PE	Tuvimos una reunión con el PNUD la semana pasada. Le dimos un proyecto de adenda al contrato. No queremos deshacernos de ellos por completo, sino reducir su participación a lo estrictamente indispensable. Queremos manejar los pagos de sueldos a las personas contratadas por día, los grupos de trabajo, pero no las licitaciones. Queremos manejar las cosas más pequeñas.
GOBIERNO PN	No tenemos comunicación directa con el PNUD. El contrato es entre el PNUD y el MEF.
GOBIERNO PN	A veces hay complicaciones en el proceso de comunicación. Eso se debe a veces a la falta de comunicación. Sabemos a quiénes queremos contratar, cuáles son las condiciones. Estamos en el medio, entre el consultor y el PNUD. El PNUD debería consultar con ellos directamente, y no con nosotros.

### **¿Qué repercusiones tiene en el desarrollo la participación del PNUD?**

BID AR	El BID y el PNUD dan más credibilidad, más transparencia a ciertos procesos. El “pliego” es una garantía para los gerentes.
PNUD AR	Comprendemos este dilema. Por ejemplo, en las provincias, los proyectos ejecutados por el gobierno tienen muchos problemas derivados de su extrema burocracia. Los costos administrativos son prohibitivos. Tanto es así que, en 1995, el Ministerio de Hacienda celebró un convenio que llevó a modificaciones en las normas del gobierno a fin de que se pudieran ejecutar proyectos con mayor facilidad en las provincias. Con estos cambios pudimos transferir 150 proyectos a las provincias. Al principio, eso fue maravilloso, pero con el tiempo se fueron perdiendo las ventajas originales.

### **¿Qué problemas hay con la presentación de informes, si los hay?**

BID PN	La información financiera que presentan no es suficiente. Necesitamos facturas, pero ellos no las presentan.
BID PN	El informe sobre la utilización de recursos. No toman nota de los problemas.
BID BO	Los informes del PNUD no son buenos. Son muy cortos, y no se presentan a tiempo.
GOBIERNO AR	La parte narrativa de los informes es prácticamente la misma [en el informe del BID y en el informe del PNUD]. Es un derroche para nosotros tener que presentar dos informes por separado. Para la segunda fase, eso se modificó un poco.
GOBIERNO PE	Se enviaron los informes de consultores, que eran largos. Las fotocopias costaban mucho. No estoy seguro de que los leyeron siquiera. Convinimos en que yo [el director] enviaría una nota para verificar que el informe era

GOBIERNO PE	satisfactorio, en vez de enviar el informe. A veces, el pago al consultor se enviaba automáticamente de todas maneras, antes que recibieran mi nota. Ahora, todas las entidades estatales usan un sistema único y compatible de información y contabilidad. El PNUD debería adaptarse a NUESTRO sistema. Nos ocasionan demoras porque tenemos que adaptarnos al sistema de ellos.
PNUD AR	Cada proyecto ha desarrollado su propio sistema de contabilidad, apropiado para sus necesidades. Hemos desarrollado un sistema que les permite producir los informes que pide el BID.
PNUD BO	El propósito de los informes al BID es señalar prácticas óptimas, para que podamos aprender de ellas. Tenemos reuniones.
PNUD PE	Con respecto a los informes financieros, es importante destacar que el informe de auditoría de 1997 no fue aceptado por el BID porque no contenía todos los recursos del acuerdo (o sea, los fondos de contrapartida local). Víctor Mora estaba aquí. Le sorprendió que el PNUD enviara al BID un informe incompleto. Pero el organismo de contrapartida no había presentado un informe completo. Este es un problema antiguo: el segmento de contrapartida se dejaba en blanco. A veces, el gobierno llama al BID directamente cuando se producen demoras en el pago. Entonces, el BID paga. Aunque sabíamos que se suponía que se llenara la sección sobre contrapartida, el BID aprobó el pago. Entonces, el auditor del BID nos cayó encima. El problema es que el administrador actual quiere ser responsable solamente por la parte correspondiente a su mandato, de modo que todavía no tenemos las cifras exactas de los fondos de contrapartida. Hasta ahora no hay una cifra exacta. No estamos seguros de la suma que han gastado. El BID dice que puede manejarlo, y a nosotros nos parece que no. O el representante residente dice que eso es entre el PNUD y el gobierno, y que nosotros no intervenimos en niveles operacionales.

### **¿Qué papel desempeña el PNUD en el seguimiento y la evaluación de proyectos?**

BID BO	Ninguno. El CPE evaluó el proyecto.
BID BO	Participó por medio del CPE.
BID AR	El PNUD participa en las evaluaciones de progreso. En algunas ocasiones hemos proporcionado apoyo al consultor del PNUD. Hemos participado en los informes del PNUD. Yo he participado en reuniones de seguimiento tripartitas. El PNUD hace preguntas pormenorizadas sobre el progreso, sobre la forma en que van a reprogramar algo, etc. En 1996, el PNUD envió varias misiones para realizar evaluaciones del desempeño y preparó documentación.
BID AR	El PNUD participa en algunas de nuestras misiones de evaluación. Depende del tipo de proyecto.
GOBIERNO AR	El PNUD participa junto con el organismo ejecutor en la evaluación de mediados del período de ejecución y en la evaluación final. Se obtiene información básica, se procesa con el software y se preparan informes tanto

GOBIERNO AR	para el PNUD como para el BID. La idea es preparar un solo informe que provea la información que ambas instituciones necesitan.
PNUD BO	El PNUD realizó evaluaciones técnicas. En una ocasión, se hizo al mismo tiempo que la del Banco. Hubo sinergia. La misión de preparación para la segunda fase fue una misión conjunta BID-PNUD.
PNUD BO	Antes había términos de referencia muy claros con la OSP, pero con la modalidad de ejecución nacional el contrato es entre el gobierno y el PNUD.
PNUD BO	Un tema nuevo para nosotros: el marco de resultados estratégicos. Es un cambio institucional que abarca todo el PNUD. Es un proyecto de cuatro años, en el cual vamos a comprometernos a dar seguimiento a los resultados. En el plazo de 45 días, después de recibir un proyecto, debemos tener un plan de trabajo. Podríamos invitar al BID para que escuche la exposición del organismo ejecutor. Nos gustaría realizar un seguimiento conjunto con el BID. Estamos tratando de pulir nuestro proceso de presupuestación, de adaptarlo al desempeño real. También estamos haciendo planes con cada especialista, firmando contratos por resultados. Las evaluaciones de su desempeño se basarán en estos contratos.
PNUD BO	En lo que atañe al valor agregado en el área de la evaluación y seguimiento de proyectos, hasta ahora no ha sido mucho. Seguimos procedimientos ya afianzados, hacemos seguimiento in situ y preparamos informes anuales de progreso, pero, en mi opinión, eso no basta. Queremos participar más en la medición cuantitativa del desempeño a fin de tener una idea más tangible de lo que está pasando.
PNUD AR	Depende de las autoridades políticas involucradas. Algunos ministerios piden mucha información; otros, no. Pero no creemos que sea necesario reemplazar la red de supervisión del BID o los organismos ejecutores. La idea es definir las áreas en las cuales podemos ser de mayor utilidad.

**¿Se debería evaluar en el ISDP el papel del PNUD en proyectos financiados por el Banco?**

BID PN	Sí, pero no sólo en el ISDP.
BID AR	Sí.
BID PE	En el ISDP hay una sección para escribir sobre “asuntos”. Es un problema de cultura institucional. Si el ISDP es útil para nosotros y los organismos ejecutores como instrumento gerencial, lo tomamos más en serio.

**¿Qué “prácticas óptimas” podría mencionar con respecto a la relación entre el BID y el PNUD?**

BID PE	Los especialistas ayudan a los organismos ejecutores con los procedimientos. Los educamos. El especialista desempeña un papel en el fortalecimiento institucional. Hemos capacitado a jóvenes recién salidos de la universidad, que después pasan a trabajar para el gobierno. Nos hemos anticipado a las circunstancias.
--------	---

PNUD AR Una de las “prácticas óptimas” es que el PNUD ha facilitado un consultor de confianza tanto para el BID como para nosotros que supervisa la licitación. El PNUD le paga. La ventaja para el Banco es la celeridad en la ejecución de proyectos y la tranquilidad: no hay escándalos.

**¿Qué “enseñanzas” podría mencionar con respecto a la relación entre el BID y el PNUD?**

BID AR Los proyectos en los cuales participó el PNUD desde la fase de preparación marchan mejor que aquellos en los cuales se incorporó más tarde.

BID AR Ninguna.

BID BO Cuando no se cumplen los objetivos del Banco, hay que parar el proyecto. Eso funciona cuando están las personas apropiadas en el PNUD y cuando se entiende que la amenaza de cortar el proyecto es real.

BID BO Cuando los organismos ejecutores no tienen suficiente capacidad, sería útil proporcionar recursos en el convenio entre el BID y el gobierno para contratar consultores con experiencia que no dependan directamente del organismo ejecutor. Serían contratados directamente por el Banco, y no por el gobierno. A veces, cuando tenemos un organismo ejecutor muy fuerte, nos preguntan: “¿Por qué son tan altos los gastos generales?” No deberíamos descartar la posibilidad de recurrir al PNUD, pero tampoco deberíamos recurrir a ellos automáticamente.

GOBIERNO AR Un proceso ordenado, con buen equipo y un buen sistema de información, es 100% necesario para la presentación de información, el flujo de fondos y la preparación del presupuesto. También hay que tener un equipo excelente, permitir la participación de muchas personas. La motivación y el compromiso de los consultores en el proyecto es muy importante.

GOBIERNO BO Habría que coordinar mejor el proceso de presupuestación. Los problemas se deben a la burocracia excesiva del BID y a que el organismo ejecutor no toma las medidas necesarias para efectuar los desembolsos.

GOBIERNO PN El gobierno debería promover una comunicación mejor y más directa entre nosotros y el PNUD. Los subcomponentes de los proyectos deberían tener una relación más directa con el PNUD.

**¿Debería haber más competencia entre los organismos administrativos para administrar proyectos del BID?**

BID PE El país debería elegir la organización con la cual quiera trabajar. No podemos mantener ni favorecer un monopolio.

BID BO Estoy trabajando con la OEA en un programa de gobernabilidad; ellos están trabajando sumamente bien. Siguen los procedimientos del BID al pie de la letra. La OEA me informa tres o cuatro veces por semana. Estamos en comunicación constante, mientras que el PNUD a veces consulta, y a veces, no.

GOBIERNO BO La GTZ se ha afianzado aquí como una alternativa frente al PNUD. La GTZ está manejando fondos para la reforma de la educación, área tradicional del

- PNUD. Nuestra experiencia con la OEA en el programa de gobernabilidad no ha sido buena. Yo no diría que la OEA es una alternativa.
- BID PE Tenemos ALIDE, que administró el proyecto de mercados de capitales del FOMIN. Comenzó bien.
- BID PN Todo el gobierno trabaja con el PNUD. En el caso del proyecto FOMIN II, preguntamos al BID si podíamos usar otra organización. Dijeron que no había otra opción. Nos dieron la posibilidad de buscar otros organismos en el mercado, pero por ley no podíamos recurrir a nadie más. Tenemos que pasar por la Contraloría.

**¿Se debería realizar una evaluación más formal de la capacidad de los organismos ejecutores en la fase de preparación del proyecto?**

- BID PN Creo que se han hecho algunos análisis institucionales. El Banco debería hacerlo, pero no tenemos expertos en esta área.
- BID PE Sí. El equipo del proyecto debería evaluar al organismo ejecutor para determinar su capacidad. El contrato de préstamo debería dar la flexibilidad necesaria para analizar cada organismo ejecutor por separado. No debería ser un chaleco de fuerza.
- GOBIERNO BO Lo primero que habría que hacer siempre es calificar al organismo ejecutor. La mejor opción es que el organismo ejecutor sea el organismo de contrapartida del BID, pero si no es fuerte, habría que pedir ayuda al PNUD.

**¿Deberíamos coordinar con el PNUD desde la fase de preparación?**

- PNUD PN La mayoría de los proyectos del BID han sido concebidos, formulados, preparados, etc., sin el aporte del PNUD. Después viene el gobierno a pedirnos ayuda. Si el BID hubiera consultado con nosotros primero, habría sido mejor. Las consultas en las primeras etapas de preparación pueden llevar a un proyecto de mejor calidad. El proceso de desarrollo de proyectos del BID es un gran misterio. ¿Cómo puede un equipo que viene de afuera negociar con organismos de contrapartida débiles? ¿Cómo funciona ese proceso?

**¿Debería haber “términos de referencia” más formales, un plan de trabajo o un “contrato por resultados” que aclare la relación?**

- BID PN Depende. Si se hace bien, ayudaría. No sé cuán detallado debería ser. ¿Quién prepararía este documento y en qué momento?
- BID PN Necesitamos orientación de Washington, directrices claras con respecto a la relación.
- BID AR Sí. No hay contrato entre el gobierno y el PNUD. Solamente un proyecto. En un contrato se estipularía la relación entre las partes.
- BID PE El organismo ejecutor debería decidir qué necesita. Es una relación contractual entre el gobierno y el PNUD.



BID BO	Excelente idea.
BID PE	No estoy seguro. Me parece que el país está alejándose del PNUD, y no atándose más. Está graduándose. Los términos de referencia serían como volver al pasado.
BID BO	Con la OSP, había cartas convenio entre la OSP y el gobierno que equivalían a términos de referencia, pero ya no.
BID BO	Por supuesto. Los términos deberían ponerse por escrito.
BID PE	No creemos que, cuando el gobierno firma un convenio con el PNUD, le esté transfiriendo responsabilidad al PNUD. El organismo ejecutor sigue siendo responsable y no puede culpar al PNUD si algo sale mal.
GOBIERNO BO	Hay que introducir el concepto de “gestión basada en resultados”. Si el Banco decide usar el PNUD, debe exigir resultados. El Banco debería establecer el reglamento. Habría que revisar el acuerdo marco siguiendo esos lineamientos. Sería bueno hacer un contrato tripartito por resultados. Con una auditoría externa.
GOBIERNO PE	Sí, yo lo propuse, pero no se concretó. Es importante hacer todo lo posible para aclarar los papeles.
GOBIERNO PN	Sí y no. Este es un proceso dinámico. No comprenden que nosotros somos SUS clientes, y no al revés.
PNUD BO	No veo por qué no. La idea sería que, en el documento de proyecto del PNUD al cual el BID agrega su no objeción, se formulen los términos de referencia. Hay un anexo que contiene todos los documentos de proyectos en el cual se señalan con pormenores los servicios administrativos delegados al PNUD. Actualmente, este anexo consiste en una carta firmada por el gobierno y yo. Es un formulario, pero los términos varían según el proyecto.
PNUD BO	Podría ser una forma de realizar un seguimiento más sustancial de los proyectos. No basta con administrar bien los proyectos.
PNUD AR	Este tema suscita grandes discusiones. En el documento de proyecto, el PNUD se compromete con muchas cosas: pagos, adelantos, capacitación, etc. En cada caso hay cosas que forman parte del paquete. Desde el punto de vista del manual, tenemos el software, el sistema de contratación, el sistema de contabilidad, los mecanismos de adquisiciones, las licitaciones, etc. Todo eso se incluye en el documento de proyecto. Es flexible. No es solamente un papel con el cual se acaba todo. Cuando asumimos el compromiso de ayudar con la ejecución, nos comprometemos a hacer todo lo necesario para apoyarla. Algunas veces es más costoso que otras. Debemos tener una mentalidad abierta. No somos una firma consultora. Todo forma parte de una operación que constituye un paquete completo. Hay varias cosas generales que se hacen.

### **¿Qué otros asuntos deberían explorar más adelante el BID y el PNUD?**

BID AR	Cuando hay un subcontrato con el PNUD, el Banco debería examinarlo con cuidado y ejercer su objeción cada vez que sea necesario.
--------	--

GOBIERNO BO	El PNUD debería concentrarse en las áreas en las cuales tiene una ventaja comparativa. Si yo fuera el PNUD, adoptaría una política que diga: “si un organismo de contrapartida tiene capacidad institucional, mi participación queda excluida automáticamente”. De lo contrario, perderá credibilidad. Es incluso más económico que NO participe en los casos en que ya existe capacidad. La ventaja comparativa del PNUD se encuentra en los ministerios más difíciles, donde hay poca capacidad institucional o no la hay.
PNUD PN	Sería útil que nosotros (el PNUD, el BID y otras instituciones multilaterales) pudiéramos conversar más a fondo sobre los temas en los cuales estamos trabajando. Por ejemplo, sería útil que todos conversáramos sobre nuestros conceptos y metas en cuanto a la reforma de la educación. Podríamos intercambiar experiencias y comprender las metas de los otros sobre el tema.
PNUD AR	Sería interesante que el BID o el Banco Mundial hiciera un análisis comparativo de lo que ocurre con y sin la participación del PNUD en un préstamo. Sería sumamente útil mostrar la contribución del PNUD. Para empezar, los precios que se obtienen con una licitación realizada por el PNUD son mucho más bajos que los de una licitación del gobierno. No hay posibilidades de hacer trampa. La dirección impositiva no tendría más problemas. Estas enormes diferencias se traducen en ventajas operacionales para el gobierno.

**CUESTIONARIO  
SOBRE  
LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE EL PNUD Y EL BID**

RESPONDIDO POR:  
FECHA:  
REPRESENTACIÓN:  
PNUD O BID:  
REPRESENTANTE RESIDENTE:  
TELÉFONO:  
NÚMERO DE FAX:

Sírvase enviar el cuestionario completo el 25 de septiembre a más tardar a:  
Francisco Guzmán, EVO  
Correo electrónico: FRANCISCOG@IADB.ORG

**GRACIAS**

## LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE EL PNUD Y EL BID

### **I. LA ÍNDOLE DE LA COLABORACIÓN ENTRE EL PNUD Y EL BID**

1. ¿Cómo describiría usted la colaboración entre el PNUD y el BID en su país anfitrión?  
¿Cuáles cree usted que son las características principales de esta colaboración?
2. ¿Qué formas toma esta colaboración entre el PNUD y el BID? Nombre los proyectos, sectores y temas y dénos una idea del presupuesto correspondiente (se pueden adjuntar listas de proyectos al final).
3. ¿Cuáles cree usted que son las áreas de colaboración más fructífera entre ambas organizaciones? Sea lo más específico posible (por ejemplo, indique el nombre o los tipos de proyectos, temas, lugares, etc.).
4. Explique brevemente las razones del éxito en esas áreas.
5. ¿Está usted conforme con su aporte a esta colaboración y con los resultados que ha obtenido de ella? ¿Hay áreas de la relación que podrían mejorar?
6. ¿Cuáles de los siguientes papeles actuales del PNUD cree usted que se deberían o se podrían reforzar o ampliar y de qué forma?
  - a) el PNUD como fuente de consultores
  - b) el PNUD como organismo ejecutor
  - c) el PNUD como socio de pleno derecho
7. ¿Hay áreas o rubros mencionados en el Acuerdo global de 1990 que le hubiera gustado que se implementaran en su país anfitrión (pero que no se han implementado)? Sírvase especificarlos.
8. ¿Cree usted que la colaboración está bien encaminada? ¿Cómo se debería actualizar el Acuerdo global para resolver las necesidades de los próximos años?

### **II. LA PROGRAMACIÓN**

9. ¿Cómo se traduce el Acuerdo global en proyectos específicos en la representación? ¿Qué enfoques o criterios se usan para determinar el volumen y el tipo de colaboración a nivel de país? ¿Le han dado resultados satisfactorios?
10. ¿Tiene su representación un convenio que guíe la ejecución del Acuerdo global en el contexto del país donde está situada? En caso afirmativo, ¿de qué ha servido? En caso negativo, ¿cree usted que sería útil contar con un convenio de ese tipo?

11. ¿En qué fases o actividades del ciclo de los proyectos (identificación, preparación, ejecución, seguimiento, evaluación) ha sido más eficaz el PNUD? ¿A qué atribuye usted ese éxito?
12. ¿Qué fases o actividades del ciclo de los proyectos necesitan mejoras? ¿Qué clase de mejoras podrían implementarse?
13. ¿Tiene el PNUD un papel válido en las fases de identificación y preparación de proyectos? De no ser así, ¿qué papel le gustaría usted que desempeñara?
14. ¿Propondría usted algún cambio en los papeles actuales del PNUD en la ejecución y evaluación de proyectos?
15. Dé algunos ejemplos de prácticas apropiadas en el área de programación que le gustaría que otros conocieran.
16. ¿Tiene otras sugerencias para optimizar la colaboración entre el PNUD, el BID y el gobierno receptor en el país donde se lleva a cabo su programa?

### **III. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

17. ¿Qué aspectos de los mecanismos administrativos actuales de colaboración entre ambas organizaciones cree usted que han dado buenos resultados y resultados no tan buenos en su caso?
18. Describa las dificultades y estrangulamientos más frecuentes con respecto a los distintos aspectos de los mecanismos administrativos (por ejemplo, contratos de proyectos, contratación, procedimientos financieros, auditorías, presentación de informes).
19. ¿Sabe cuáles son las causas principales de esas dificultades y estrangulamientos?
20. Teniendo en cuenta su experiencia de los últimos años, ¿cómo mejoraría los mecanismos administrativos que no le han dado buenos resultados?
21. ¿Cree usted que los procedimientos vigentes en materia de presentación de informes satisfacen las necesidades de información de su sede y las de su representación? ¿Qué información adicional le ayudaría a manejar mejor la colaboración (por ejemplo, dialogar con su sede, su funcionario de contrapartida del PNUD o el BID y funcionarios del país anfitrión)?
22. ¿Qué métodos administrativos le han resultado útiles y valdría la pena difundir en otras representaciones? Explique con pormenores y ejemplos concretos si es posible.

### **IV. VENTAJAS**

23. ¿Cuáles cree usted que son las principales ventajas de la colaboración entre el PNUD y el BID para las partes?
24. ¿Se ha beneficiado concretamente su representación de esta asociación? ¿Puede dar algunos ejemplos concretos de esos beneficios?
25. ¿Cree usted que la cooperación entre el PNUD y el BID ha sido beneficiosa para el gobierno anfitrión? En caso afirmativo, describa con pormenores esos beneficios.
26. ¿Cómo podríamos beneficiar al máximo al gobierno anfitrión en el futuro?
27. ¿Hay áreas en las cuales sería útil realizar estudios o investigaciones para optimizar los beneficios futuros?
28. ¿Cree usted que los conceptos del desarrollo que tienen el PNUD y el BID facilitan u obstaculizan su colaboración? Sírvase explicar de qué forma.

V. **OTROS COMENTARIOS Y SUGERENCIAS**

**TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN**

**EXAMEN Y EVALUACIÓN DE**  
**LA PARTICIPACIÓN DEL PNUD**  
**EN**  
**LA EJECUCIÓN DE OPERACIONES FINANCIADAS POR EL BANCO**

**Francisco L. Guzmán, EVO**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

**Washington, D.C.**  
**1 de febrero de 1999**

## EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PNUD EN LA EJECUCIÓN DE OPERACIONES FINANCIADAS POR EL BANCO

### Antecedentes:

#### Arreglos formales entre ambas organizaciones:

La base legal y formal de la cooperación del Banco con el PNUD se encuentra en el Convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo:

“Artículo I      Objeto y funciones  
                    Sección 2. Funciones  
                    (b) En el desempeño de sus funciones, el Banco cooperará en la medida que sea posible [...] con instituciones nacionales o internacionales.”

Esta disposición del convenio constitutivo del Banco ha posibilitado la cooperación con el PNUD y muchas otras organizaciones internacionales desde su fundación, y ocasionalmente ha permitido al Banco formalizar acuerdos de cooperación. El Acuerdo sobre organismos ejecutores, firmado en 1968, fue el primer acuerdo entre ambas organizaciones que permitió al Banco ejecutar proyectos de preinversión y otros proyectos de cooperación técnica financiados con fondos del PNUD. El segundo fue el Acuerdo sobre consultas e intereses especiales de 1970, que consistió en un intercambio de cartas entre ambas instituciones que llevó a un memorándum de entendimiento en el cual se expresa el “especial interés” en proyectos de preinversión financiados por el PNUD y se formulan los procedimientos a seguir. Por último, en 1990 ambas instituciones firmaron un acuerdo de cooperación (denominado también Acuerdo global) en la identificación, preparación y ejecución de proyectos a nivel de país.

### Propósito:

El propósito de este estudio es evaluar la participación del PNUD en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. En dicha evaluación se examinarán los aspectos normativos, programáticos y operacionales de la colaboración, prestando especial atención a lo siguiente:

- Cumplimiento de los objetivos básicos del Acuerdo global
- Áreas en las cuales la participación del PNUD ha beneficiado a los programas
- Estrangulamientos
- Enseñanzas

### Asuntos:

Como parte de la evaluación se abordarán los siguientes asuntos:

1. los diferentes papeles que el PNUD puede asumir en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco (por ejemplo, asesoramiento del gobierno, apoyo a proyectos



ejecutados por el país, apoyo a los procesos de adquisiciones del gobierno, financiamiento de actividades complementarias y apoyo técnico especializado);

2. la sinergia entre el BID, el PNUD y los prestatarios;
3. la participación del PNUD en cada etapa del ciclo de proyectos de operaciones financiadas por el BID;
4. procedimientos administrativos; y
5. el papel del PNUD en el fortalecimiento de la capacidad en programas financiados por el Banco.

La evaluación se realizará entre noviembre de 1998 y junio de 1999, en estrecha consulta con la Oficina de Evaluación del PNUD y su Oficina Regional para América Latina y el Caribe en la sede, sus representaciones y las unidades ejecutoras gubernamentales.

Para la evaluación, se obtendrá información de 1) documentos de proyectos e informes de ejecución del BID; 2) documentos de proyectos del PNUD correspondientes a las operaciones que constituyen la muestra para este examen y evaluación; 3) una encuesta de las partes interesadas; y 4) entrevistas con funcionarios del Banco y del PNUD, así como con partes interesadas del gobierno.

En el marco de la evaluación se examinarán préstamos y operaciones de cooperación técnica del BID en Argentina, Bolivia, Colombia, Panamá y Perú en cuya ejecución el PNUD ha desempeñado un papel importante.

Al examinar la relación entre el BID y el PNUD, y más específicamente la participación directa e indirecta del PNUD en programas financiados por el Banco, esta evaluación se centrará en los beneficios incrementales, prácticas óptimas, dificultades observadas y “enseñanzas” de la colaboración entre ambas instituciones. En la evaluación se tratará de abordar las siguientes preguntas:

- ¿Conducen la infraestructura operacional y los procedimientos administrativos del PNUD a la ejecución eficiente y eficaz de operaciones financiadas por el Banco?
- ¿Ofrece el apoyo del PNUD a proyectos de ejecución nacional suficientes garantías para que se cumplan las directrices operacionales y administrativas del Banco?
- ¿Qué aspectos de la colaboración han resultado más beneficiosos a los prestatarios que han optado por la colaboración con el PNUD en la ejecución de proyectos financiados por el Banco?
- ¿Qué ventaja ofrece el apoyo del PNUD para la ejecución de préstamos y operaciones de cooperación técnica financiados por el Banco?

- ¿Qué estrangulamientos se producen en las operaciones ejecutadas con la participación del PNUD?
- ¿Cuáles son los aspectos operacionales positivos de cada institución?
- ¿Se reflejan debidamente los objetivos de los proyectos financiados por el Banco en los documentos de proyectos correspondientes del PNUD?
- ¿Cuál es el valor agregado para el Banco y los prestatarios y cómo se podría aumentar?
- ¿Qué medidas se podrían tomar para mejorar la colaboración entre el BID, el PNUD y los gobiernos?

### **Bibliografía:**

- Evaluaciones anteriores realizadas por el Banco y el PNUD
- Acuerdos vigentes entre ambas instituciones
- Directrices operacionales de ambas organizaciones
- Documentos de programación de país para determinar el grado de planificación de la participación del PNUD
- Documentos de proyectos correspondientes del PNUD

### **Préstamos y operaciones de cooperación técnica:**

Préstamos y operaciones de cooperación técnica del Banco en cuya ejecución ha participado el PNUD. Sobre la base de investigaciones preliminares y consultas con las divisiones de países, se examinarán los siguientes préstamos y operaciones de cooperación técnica (CT):

Argentina: Productividad y empleabilidad de los jóvenes, Programa multisectorial de preinversión, Programa de apoyo a la reconversión productiva y CT Evaluación del grado de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil(1031/OC-AR, 925/SF-AR, 816/OC-AR, 740/OC-AR y TC981106)

Bolivia: CTR Apoyo a la gestión y administración tributaria, CTR Reconstrucción del sistema aduanero, Consolidación del Sistema de Inversión Nacional, Crédito global para el desarrollo y saneamiento urbanos (924/SF-BO, 925/SF-BO, 880/SF-BO, 601/SF-BO, 846/SF-BO)

Panamá: Reforma de empresas públicas, Estudios de la Región Interoceánica, Programa de modernización del Estado (690/OC-PN, 778/OC-PN, 1004/OC-PN)

Perú: Proyecto de titulación y registro de tierras, Fortalecimiento de los servicios de salud, Desarrollo institucional del poder legislativo (906/OC-PE, 741/OC-PE, ATN/JF-4346-PE)

**TÍTULO:** Participación del PNUD en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco

**NÚMERO:** 98/9

**DESCRIPCIÓN:** A pedido del Directorio, EVO realizará un examen y evaluación de la colaboración del BID con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco.

**Principales asuntos y cuestiones:** Al examinar la relación entre el BID y el PNUD, esta evaluación se centrará en los beneficios incrementales, prácticas óptimas, dificultades observadas y enseñanzas de la colaboración entre ambas instituciones. En la medida de lo posible, se tratará de abordar los siguientes asuntos: 1) los diferentes papeles que el PNUD puede asumir en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco; 2) la sinergia entre el BID, el PNUD y los prestatarios; 3) la participación del PNUD en cada etapa del ciclo de proyectos de operaciones financiadas por el BID; 4) procedimientos administrativos; y 5) el papel del PNUD en el fortalecimiento de la capacidad en programas financiados por el Banco.

En esta evaluación se formularán las siguientes preguntas, entre otras: 1) ¿Conducen la infraestructura operacional y los procedimientos administrativos del PNUD a la ejecución eficiente y eficaz de operaciones financiadas por el Banco?; 2) ¿Qué aspectos de la colaboración han resultado más beneficiosos a los prestatarios que han optado por la colaboración con el PNUD en la ejecución de proyectos financiados por el BID?; 3) ¿Qué estrangulamientos se producen en las operaciones ejecutadas con la participación del PNUD?; 4) ¿Cuáles son los aspectos operacionales positivos de cada institución?; 5) ¿Se reflejan debidamente los objetivos de los proyectos financiados por el Banco en los documentos de proyectos correspondientes del PNUD?; y 6) ¿Cuál es el valor agregado para el Banco y los prestatarios y cómo se podría aumentar?

**Operaciones que se examinarán:** Esta evaluación se basará en un examen de las siguientes operaciones:

Argentina:	Programa multisectorial de preinversión (740/OC-AR) Reforma de la administración financiera (TC940750)
Bolivia:	CTR Apoyo a la gestión y administración tributaria (924/SF-BO)
Colombia:	Programa de apoyo a la privatización y concesiones (927/OC-CO) Programa ambiental (774/OC-CO)
Panamá:	Reforma de empresas públicas (690/OC-PN) CTR Estudios de la Región Interoceánica (778/OC-PN)
Perú:	Modernización de la administración pública (ATN/SF-5351-PE)

## **CLIENTES Y PARTES INTERESADAS:**

Directorio, Administración del Banco y países prestatarios

### **Etapas importantes:**

- |    |   |                           |
|----|---|---------------------------|
| 1. | Términos de referencia para la evaluación   | Tercer trimestre de 1998  |
| 2. | Encuesta de las partes interesadas          | Cuarto trimestre de 1998  |
| 3. | Análisis de los datos                       | Primer trimestre de 1999  |
| 4. | Informe al ECG                              | Segundo trimestre de 1999 |
| 5. | Informe a la Administración y al Directorio | Segundo trimestre de 1999 |

## **RECURSOS**

Meses de personal: 5 meses

Consultorías: US\$16.000

Viajes: US\$15.000

## *Lista de Personas Entrevistadas*

### **ARGENTINA**

#### **Government officials:**

Guillermo L. Fernandez Nino, Coordinator  
Ministry of Labor and Social Security  
Program of Support to Production Transformation (Reconversion Productiva)

Carlos Fazzini, Pre-Investment Unit  
Ministry of Economic Affairs and Public Works and Services

Mirta Judengloben, Manager,  
Statistics and Special Studies  
Ministry of Labor and Social Security  
Department of Labor and Job Training, Youth Project.

#### **IDB Country Office:**

Juan Jose Olivella, Deputy Representative  
Raul Novoa, Sector Specialist  
Alfonso Tique, Sector Specialist  
Cesar Williams, Sector Specialist

#### **UNDP Resident Mission:**

Gilberto Flores, Resident Representative  
Rosa Zlachevsky, Program Officer  
Miguel del Rio, Financial Officer

### **BOLIVIA**

#### **Government officials:**

Alberto Leyton Aviles A.,  
Advisor to the Vice President  
Vice Presidency of the Republic

Alberto Machicao Barbey,  
Vice Minister of Tax Policy  
Ministry of Finance

Raul Loayza, Director  
Internal Revenue Service

Victor Hugo Bacarreza, Chief  
Negotiations and Disbursement Unit  
Vice-Ministry of Public Investment and External Financing  
Ministry

#### **IDB Country Office:**

Raul Mejia, Deputy Representative  
Maria Elena de Lopez, Financial Specialist  
Jose Antonio Navia, Sector Specialist  
Sebastian Lopez, Sector Specialist

**UNDP Resident Mission:**

Carlos Felipe Martinez, Resident Representative  
  
Marcelo Machicao, Coordinator Project Management Area  
  
Oscar P. Vasquez, International Consultant  
Technical Director, IDB/UNDP Project

**PERU**

**Government officials:**

Josefina Takahashi Sato  
Chief  
National Institute for Natural Resources, IRENA  
Ministry of Agriculture

Ciro Jeanneau Gracey  
Chief, Executing Unit  
Land Titling and Registry Management  
Ministry of Agriculture

Crisologo Caceres Valle  
Executive Director  
Land Titling and Registry Management  
Ministry of Agriculture

Eduardo Gomez de la Torre  
General manager  
National Superintendence of Public Registry (SUNARP)

Francisco Echeverria Gomez de la Torre  
Asesor  
National Superintendency of Public Registry (SUNARP)

Luis W. Vega Centeno Cruzado  
Assistant Coordinator  
IDB Program for Strengthening Health Service Delivery  
Ministry of Health

**IDB Country Office:**

Rosa Olivia Lawson, Representative  
Alfonso Parra, Deputy Representative  
Hugo Flores, Sector Specialist  
Edgar Gonzalez, Sector Specialist

**UNDP Resident Mission:**

Kim Bolduc, Resident Representative  
Jose Manuel Hermida, Deputy Resident Representative  
Cesar Guedes-Ferreiros, Program Officer  
Michel Archambault, Program Officer  
Jose Gonzalez-Vigil Alarcon, Program Officer  
Raul Salazar, Program Officer  
Rodolfo Sanjurjo Z., Project Coordinator UNOPS

**PANAMA**

**Government officials:**

Novencida H. de Branca, Administradora  
Technical Unit for Public Policy  
Ministry of Economy and Finance

Carlos McLean, Director  
Procurement Unit  
Ministry of Public Works

Bertha Gianareas, Executive Director  
IDB Ministry of Health Project 803/OC  
Ministry of Health

Iveta Ganev  
Internatinal Consultant  
BID/MINSA Project 803/OC

Montserrat Burillo, Directora  
IDB Project  
Interoceanic Regional Authority (ARI)

Guadalupe de Arias, ARI  
Madgalena de Perz, ARI

Nestor O. Echevers  
National Coordinator  
Dynamization Project  
MIPPE-MIVI-MOP-MINSA-ME-PNUD

**IDB Country Office:**

John Hastings, Resident Representative  
Yassuo Nishimoto, Senior Specialist  
Luis Amado Sanchez V., Financial Specialist

**UNDP Resident Mission:**

Ligia Elizondo, Resident Representative  
Jessica Faieta, Deputy Representative  
Victor M. Cucalon Imbert, Operations Manager  
Isabel St. Malo de Alvarado, Program Officer  
Cielo Morales, Program Officer



## ***Bibliografía***

### **I. Legal Documents**

- *Contrato Bipartito celebrado entre el Ministerio de Agricultura de Perú y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, May 1996.
- *Consolidación del Sistema nacional de Inversiones Públicas, Proyecto del Gobierno de Bolivia*, United Nations Development Program, August 1992.
- *Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la República Argentina*, Boletín Oficial, February 1987.
- *Convenio entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de Bolivia, Programa de Apoyo a la Gestión Política y Administración Tributaria*, June 1995.
- *Ayuda Memoria, Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva y Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes*, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Argentina, Febrero 1998.

### **II. Evaluation Documents**

- *Evaluation Report on UNDP/IDB Cooperative Activities*, Group of Controllers of the Review and Evaluation System, Inter-American Development Bank, April 1974.
- *Evaluation Report on Cofinancing with Official Resources*, External Review and Evaluation Office, Inter-American Development Bank, April 1986.
- *Informe de Evaluación sobre Identificación de Cuellos de Botella en el Programa de Cooperación Técnica Nacional del BID*, External Review and Evaluation Office, Inter-American Development Bank, June 1992.
- *UNDP & IDB: Assessment of a Working Relationship*, Office of Evaluation and Strategic Planning, UNDP, 1995.
- *Informe de Auditoría sobre los estados financieros del Proyecto PNUD ARG/93/024 "Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva"*, Gerencia de Fianciamentos Multilaterales, Gerencia General de Deuda Pública, República Argentina, 1997.
- *Informe de Terminación de Proyecto (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva)*, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, República Argentina, October 1998.

### **III. Project Documents**

- Project AR-0062 (Argentina) *Productive Reconversion Support*, December 1994.
- Project AR-0069 (Argentina) *Multi-Sectoral Pre-Investment Program*, July 1993.

- Project AR-0144 (Argentina) *Apoyo a la Restructuración Empresarial*, March 1997.
- Project AR-0169 (Argentina) *Youth Productivity and Employability Project*, August 1997.
- Project AR-0220 (Argentina) *Apoyo a la Institucionalización del AFIP (Administración Federal Ingresos Públicos)*, November 1997.
- Project BO-0146 (Bolivia) *Desarrollo Regional y Saneamiento*, November 1990.
- Project BO-0089 (Bolivia) *Apoyo a la Gestión de Política y Administración Tributaria*, October 1994.
- Project BO-0052 (Bolivia) *Consolidación del Sistema Nacional de Inversiones*, April 1992.
- Project BO-0055 (Bolivia) *Reestructuración del Sistema Aduanero*, June 1993.
- Project BO-0164 (Bolivia) *Multisectoral Preinvestment Program*, October 1992.
- Project BO-0177 (Bolivia) *Programa de Fortalecimiento Judicial y Acceso a la Justicia*, March 1998.
- Project CO-0179 (Colombia) *Programa de Apoyo a la Privatización y Concesiones Infraestructurales*, July 1996.
- Project CO-0041 (Colombia) *Programa Ambiental*, January 1994.
- Project CO-0157 (Colombia) *Titulación y Modernización del Registro*, September 1997.
- Project ES-0024 (El Salvador) *Programa Nacional de Medio Ambiente*, March 1996.
- Project PN-0035 (Panama) *Reforma de las Empresas Públicas*, August 1992.
- Project PN-0054 (Panama) *Social Investment Program*, February 1995.
- Project PN-0066 (Panama) *Estudios de la Región InterOceánica*, December 1993.
- Project PN-0089 (Panama) *Gestión Económica y Fiscal*, November 1997.
- Project PN-0097 (Panama) *Reforma del Sector de Infraestructura Básica*, February 1997.
- Project PR-0003 (Paraguay) *Support to the Sectoral Program for Investments*, December 1992.
- Project PE-0018 (Peru) *Program of electric power transmission and support for restructuring the electricity subsector*, March 1995.
- Project PE-0030 (Peru) *Programa de Fortalecimiento Servicios de Salud*, March 1993.
- Project PE-0037 (Peru) *Programa de Titulación de Tierras*, May 1996.