

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE
DESARROLLO
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD
CAMBOYA

Resumen ejecutivo

Introducción

La Evaluación de los resultados de desarrollo (ADR por sus siglas en inglés) en Camboya es una evaluación independiente a nivel de país conducida por la Oficina de Evaluación (OE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2009. Su objetivo es analizar el rendimiento general del PNUD y su contribución al desarrollo de Camboya durante los dos ciclos de programación más recientes y extraer lecciones para futuras estrategias, particularmente en el próximo ciclo de programación. En consecuencia, esta ADR examina la estrategia y el rendimiento del PNUD en virtud del Programa del país 2006-2010 para Camboya y del Plan de acción del Programa del país de 2006-2010, así como el Marco de cooperación del país de 2001-2005 previo, con un examen más minucioso del programa más reciente. En la realización de la evaluación, el informe examina los proyectos y actividades del PNUD como parte de un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo más amplio.

Metodología

Siguiendo la metodología desarrollada por la Oficina de Evaluación del PNUD para llevar a cabo una ADR, este informe evalúa el rendimiento del PNUD en Camboya desde dos amplias perspectivas: el posicionamiento estratégico y los resultados de desarrollo. La evaluación del posicionamiento estratégico implica un examen de hasta qué punto el PNUD ha planificado sus programas y estrategias en líneas con los objetivos y las estrategias del gobierno de Camboya y cómo ha anticipado y respondido a cambios significativos en el contexto de desarrollo nacional dentro de sus áreas de enfoque principales. La ADR empieza enjuiciando el rendimiento del PNUD frente a sus propios resultados y rendimientos, tal y como se definen en sus documentos del programa. Luego enjuicia hasta qué punto esos resultados y rendimientos han ayudado al país a lograr sus objetivos de desarrollo.

El contexto de desarrollo

Desde el Acuerdo de Paz de París de 1991, Camboya ha emprendido una triple transición desde el conflicto a la paz, desde la autocracia a la democracia y desde una economía planificada a nivel central a un desarrollo económico basado en el mercado. Los desafíos de esta triple transición son enormes, especialmente dado que Camboya ha tenido que iniciar su camino partiendo de un nivel de desarrollo muy bajo.

A pesar de los desafíos, Camboya ha logrado un éxito económico considerable a lo largo de la pasada década, creciendo cerca de un 10 por ciento (un 7 por ciento per cápita) por año y duplicando su renta per cápita desde USD 285 en 1997 a USD 593 en 2007. El crecimiento sostenido ha estado acompañado por los inicios de una transformación estructural que implica la integración en la economía global, un cambio en el empleo desde la agricultura a la fabricación, el comienzo de una transición demográfica, y un aumento de la inmigración desde las áreas rurales a las urbanas. Estos procesos han generado mejoras perceptibles en las vidas de los camboyanos. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza ha descendido desde una estimación del 45 al 50 por ciento en 1993-1994 al 30 por ciento en 2007. Varios indicadores sociales relacionados con la salud, la educación y otros servicios sociales también apuntan hacia tendencias de mejora.

Sin embargo, a pesar de los logros, Camboya sigue siendo un país pobre, siendo las áreas rurales las que soportan la peor parte de la pobreza. Aunque la pobreza ha descendido, lo ha hecho de una forma extremadamente lenta si consideramos la tasa de crecimiento excepcionalmente alta que ha logrado Camboya. Durante la pasada década y media, la pobreza ha descendido sólo en aproximadamente un 1 por ciento por año, mientras que la renta nacional ha aumentado en casi un 10 por ciento. La consecuencia de este débil vínculo entre crecimiento y pobreza es que las desigualdades han crecido de forma alarmante. Además, existen interrogantes sobre la sostenibilidad de una tasa de crecimiento tan elevada, dado que una gran parte de este crecimiento se ha producido debido a una sobreexplotación de los activos (medioambientales principalmente). Evidentemente, todavía queda un largo camino para llegar a desarrollar el progreso de Camboya sobre una base sostenible a nivel social y medioambiental.

Hallazgos

El PNUD ha sido un fiel aliado del Real Gobierno de Camboya (RGC) durante estas transiciones, brindando apoyo en áreas tan diferentes como la coordinación de la ayuda, la democratización, la descentralización, la conservación medioambiental y la atenuación de la pobreza a través de la creación de empleo.

Los objetivos del PNUD y los proyectos y programas que ha adoptado para lograr sus objetivos son totalmente coherentes con las necesidades del país y las prioridades establecidas por el gobierno, formuladas, por ejemplo, en su documento estratégico denominado Estrategia Rectangular. Tanto el RGC como el PNUD reconocen que son esenciales reformas de la gobernanza que busquen la **democratización y descentralización** si el país quiere enterrar su trágico pasado y avanzar hacia un nuevo mundo en el que diferentes segmentos de la sociedad puedan vivir en paz y armonía. La relevancia de los **programas medioambientales** deriva del hecho de que Camboya cuenta con recursos medioambientales ricos, aunque frágiles, especialmente en la biosfera que rodea al lago Tonle Sap. La utilización sostenible de esos recursos es esencial no sólo para preservar la biodiversidad sino también para proteger el sustento de las personas pobres de Camboya, cuyas vidas están inseparablemente asociadas con la utilización de esos recursos. El objetivo de **reducción de la pobreza** es una necesidad evidente, dado que casi un tercio de la población del país vive en la miseria más absoluta y la tasa de descenso de la pobreza es dolorosamente lenta, a pesar del impresionante crecimiento de la renta nacional a lo largo de la última década y media. Finalmente, no se puede dejar de recalcar la necesidad de **mejorar la eficacia de la ayuda** en un país como Camboya, que sigue siendo uno de los países más dependientes de la ayuda del mundo. Así, todos los resultados deseados del PNUD son relevantes para las necesidades y prioridades de Camboya. Estos resultados también son coherentes con los resultados propuestos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD ha realizado contribuciones importantes para mejorar cada uno de los resultados de desarrollo, pero todavía queda margen de mejora. A continuación se ofrecen las conclusiones principales de esta evaluación:

1. Se han obtenido muchos resultados en toda la gama de actividades del PNUD —democratización necesaria, conservación medioambiental y reducción de la pobreza—, especialmente en términos de desarrollo de instituciones y capacidades. No obstante, el logro pleno de los resultados deseables con frecuencia se ha visto comprometido por la falta de enfoque en las personas. En el área de

democratización y descentralización, la participación y capacidad de acción de la gente sigue siendo limitada; en los programas medioambientales, se pone un mayor énfasis en la conservación y menos en el sustento sostenible de los pobres que dependen de los recursos medioambientales; y en los programas relacionados con la pobreza, se ha obtenido un éxito mayor en forjar una capacidad de desarrollo impulsado por el mercado que en crear oportunidades de empleo para los pobres.

2. El objetivo del programa de democratización es permitir a la sociedad civil y al poder legislativo ejercer controles eficaces sobre el ejecutivo. El PNUD ha intentado conseguir este resultado ayudando al RGC a implementar reformas importantes en el proceso electoral, de modo que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos democráticos de forma más eficaz, y desarrollar la capacidad de los legisladores, para que puedan llevar a cabo sus responsabilidades con mayor eficacia. En ambos frentes, se ha logrado un éxito importante—por ejemplo, las elecciones nacionales de 2008 recibieron un amplio reconocimiento por haber sido mucho más ‘libres y justas’ a nivel técnico que las anteriores, y el PNUD ha sido elogiado por desempeñar un papel esencial en hacerlo posible. No obstante, se mantienen importantes interrogantes sobre hasta qué punto se ha logrado el resultado de desarrollo de permitir que la sociedad civil desempeñe un papel de control. Aunque se ha conseguido mucho en el área del desarrollo de la capacidad técnica de las instituciones, se ha realizado poco esfuerzo para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y, de este modo, desarrollar el espacio democrático para los ciudadanos en general. Esto ha reducido la eficacia de los esfuerzos del PNUD hacia la gobernanza democrática en Camboya.

3. El PNUD ha realizado contribuciones de gran repercusión hacia el desarrollo de las estructuras y los sistemas de descentralización y gobernanza a nivel local en Camboya, con el objetivo de potenciar la participación de la gente en la toma de decisiones y mejorar la capacidad del gobierno para brindar servicios con más eficacia. Por primera vez en la historia de Camboya, esto ha posibilitado que ciudadanos ordinarios participen en el proceso de toma de decisiones a nivel local. Sin embargo, todavía no se ha alcanzado el pleno potencial de estas estructuras y sistemas. Mientras existen elaboradas estructuras de participación, existen grandes diferencias en la participación de los ciudadanos ordinarios entre las distintas comunidades.

4. El programa medioambiental aborda preocupaciones medioambientales muy urgentes relacionadas con la utilización sostenible de los recursos naturales y el cambio climático. Se han conseguido grandes avances en esta área, especialmente en el desarrollo de la capacidad de conservación de la biodiversidad. Pero han faltado, con carácter general, logros en la creación de sustentos sostenibles, con la excepción de algunos proyectos piloto específicos. Existe una tensión intrínseca entre la conservación y la protección de los sustentos.

Un posible método de resolver esta tensión es implicar a las comunidades en el aseguramiento de la utilización sostenible de los recursos a través de diversos mecanismos de incentivo. El PNUD de Camboya ha iniciado una serie de proyectos piloto utilizando el enfoque de gestión de los recursos naturales basado en la comunidad, y ha tenido mucho éxito. Sin embargo, en el mayor proyecto medioambiental, que implica a la cuenca Tonle Sapa, el PNUD se ha alejado de este enfoque. Como resultado, el Proyecto *Tonle Sap* y otros más pequeños han tenido un éxito considerable en conservación de la biodiversidad pero mucho menos en la promoción de sustentos sostenibles.

Un posible motivo de este desequilibrio radica en la dependencia excesiva del PNUD de los fondos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, para obtener financiación para sus proyectos medioambientales. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial se preocupa principalmente por la conservación, pero el PNUD también debería preocuparse por proteger y promover los sustentos de aquéllos que dependen de esos recursos medioambientales. Un camino a seguir para el PNUD podría ser comprometerse más a fondo con otros socios de desarrollo que comparten la preocupación fundamental del PNUD por las vidas humanas y los sustentos.

5. Las actividades relacionadas con la pobreza fundamentalmente han tratado de reducir la pobreza en Camboya forjando la capacidad de desarrollo impulsado por el sector privado, a través de la dependencia de las fuerzas del mercado y la globalización. Se han obtenido grandes logros en el desarrollo de la capacidad y las instituciones necesarias para un país que ha tenido muy poca experiencia en crecimiento basado en el mercado. Ha sido especialmente notable el trabajo de desarrollo de la capacidad que implica al Ministerio de Comercio, para permitirles enfrentarse al reto del crecimiento de las exportaciones a través de la diversificación de la estructura de exportaciones. Sin embargo, se han logrado pocos avances en la introducción de un sesgo a favor de los pobres en esas actividades. Al elegir los productos a promocionar para la exportación, no se ha tenido una consideración especial respecto al impacto de esos productos a favor de los pobres, y los pequeños productores no se han visto favorecidos en el proceso de promoción de productos. Una manifestación de la falta de énfasis en los pobres fue la falta de integración de la Iniciativa de Fomento de Empresas Sostenibles, que seguramente hubiese mejorado la capacidad de los pequeños emprendedores.

Puede que los pobres hayan experimentado algunos beneficios a través del proceso de ‘goteo hacia abajo’ o ‘trickle-down’—un proceso que también caracteriza a la política de desarrollo económico general del gobierno en Camboya. Pero la dependencia del proceso de ‘goteo hacia abajo’ ha generado una tasa de reducción de la pobreza lenta a pesar de la elevada tasa de crecimiento económico. Para acelerar la reducción de la pobreza, el PNUD necesita hacer más para reorientar las actividades a favor de los pobres. En particular, el PNUD debe implicarse más en el desarrollo rural y agrícola, en cooperación con otras agencias que tienen más experiencia en esta área, dado que son los puntos en que la pobreza se concentra con mayor densidad en Camboya. El PNUD tiene el potencial de aportar valor a esta área estableciendo asociaciones con su labor de política macroeconómica y su apoyo a las estructuras de gobernanza a nivel local.

6. El PNUD de Camboya ha forjado sólidas asociaciones con una amplia gama de interesados en Camboya, por lo que se le tiene en gran estima en todos los sectores. La cooperación con otros socios de desarrollo ha sido especialmente sólida. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas (ONU) desempeña un papel positivo a este respecto, fortaleciendo la cooperación con otros socios de desarrollo a través de medios formales e informales. Existe margen para mejorar esta colaboración a nivel de proyecto, implicando a otros socios de desarrollo en una fase más temprana del ciclo del proyecto, en la etapa de diseño del proyecto.

7. El mantenimiento de la colaboración estratégica con otros socios de desarrollo es una tarea llena de desafíos, especialmente en un país como Camboya, en el que muchas agencias compiten por la ayuda extranjera. Si bien el PNUD ha superado, en general, este desafío, existen ciertas áreas de preocupación. Por ejemplo, los socios colaboradores en el programa de descentralización del PNUD no comparten la

misma perspectiva sobre el objetivo básico de descentralización, lo que ha comprometido la eficacia del programa.

8. Camboya tiene una estructura elaborada de coordinación de la ayuda, y el PNUD ha desempeñado un papel avanzado con respecto al desarrollo de la capacidad institucional del gobierno para gestionar la coordinación, así como a la ayuda para crear instituciones de supervisión conjunta por parte del gobierno y los socios de desarrollo. El funcionamiento adecuado de estas instituciones es esencial para mejorar la eficacia de la ayuda, aunque algunas partes del sistema no están funcionando tan bien como se esperaba. El Coordinador Residente de la ONU ha tomado recientemente medidas para revitalizar los segmentos estancados, un esfuerzo al que tiene mucho que aportar el PNUD.

9. El PNUD de Camboya ha respondido a las necesidades de desarrollo emergentes del país con rapidez e imaginación, con varios tipos de apoyo. La mayoría de estas respuestas ha sido muy bien valorada por parte del gobierno, otros socios de desarrollo y la sociedad civil. Por ejemplo, la Iniciativa Perspectivas de Acción (Insights for Action Initiative) lanzada en 2006 responde a la solicitud del gobierno de nuevas ideas y nociones en áreas de interés emergentes. A esta iniciativa se le deben una serie de logros, pero ha perdido parte de su flexibilidad original. Esto se ha debido en parte a que está actualmente más implicada en hacer un seguimiento de los trabajos previos que de empezar nuevas iniciativas, y esto se debe, en parte, a que lo que era originalmente una iniciativa bajo el Coordinador Residente de la ONU, ahora se encuentra en el marco programático más estricto del PNUD.

10. El PNUD, junto con otras organizaciones de la ONU, ha ayudado a Camboya a desarrollar una sofisticada estructura institucional para incorporar consideraciones relativas a la perspectiva de género en los departamentos y ministerios del gobierno. Esta estructura es única tanto en el mundo desarrollado como el mundo en desarrollo. Se han creado Grupos de acción para incorporar la perspectiva de género en una serie de ministerios, muchos de los cuales ya han generado Planes de acción para incorporar la perspectiva de género, algunos de los cuales han recibido apoyo presupuestario del Ministerio de Finanzas. Sin embargo, la capacidad nacional para gestionar esta estructura es muy limitada. El desarrollo de la capacidad más significativo se ha producido en el Ministerio de Asuntos de la Mujer, pero el ministerio no cuenta con suficientes recursos humanos para brindar soporte técnico a todos los Grupos de acción para incorporar la perspectiva de género. Hasta cierto punto, este problema se ve mitigado por el hecho de que algunas organizaciones de la ONU en el Equipo País de Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) brindan apoyo directo a los Grupos de acción para incorporar la perspectiva de género con los que trabajan. El UNCT podría lograr mejores resultados coordinando sus actividades con mayor eficacia, por ejemplo, nombrando un coordinador de cuestiones de género en la oficina del Coordinador Residente.

11. Existen posibles sinergias entre áreas del programa a explotar en el programa del país de Camboya. Las sinergias entre proyectos medioambientales, especialmente sus componentes de sustento sostenible, y los proyectos para la pobreza son evidentes. Lo que diferencia a Camboya es el esfuerzo general que se está realizando, con la ayuda del PNUD y otros socios de desarrollo, para establecer una estructura de descentralización compleja. La existencia de tal estructura de gobernanza local participativa y el mecanismo de apoyo con el que cuenta el PNUD a niveles locales debería lograr que las iniciativas basadas en la comunidad fuesen más efectivas y eficaces—tanto si se trata de proteger el medioambiente como de reducir la pobreza. Además, si la exitosa ejecución de proyectos basados en la comunidad se

puede asociar con procesos de planificación del gobierno local, esto también otorgaría credibilidad y eficacia al proceso de descentralización en sí mismo. El PNUD de Camboya todavía tiene que aprovechar plenamente esta sinergia potencial.

12. Esta evaluación ha identificado tres problemas relativos a la eficiencia en el logro de los resultados deseados. En primer lugar, la eficiencia podría mejorar si se explotasen las sinergias potenciales entre las áreas del programa del PNUD, a través de un enfoque más programático en lugar de seguir con el enfoque convencional orientado al proyecto. En segundo lugar, la eficacia podría mejorar si se tomasen más medidas activas para trasladar las lecciones de los programas piloto a actividades a mayor escala, siendo más proactivos a la hora de encontrar socios a los que se les pueda encomendar la tarea de aplicar esos conocimientos a mayor escala. En tercer lugar, la elevada tasa de cambio de personal en la oficina del país del PNUD tiene un efecto nefasto potencial en la eficacia al reducir la memoria institucional, especialmente en un contexto en el que los proyectos tienen una admirable continuidad a lo largo de los ciclos de programación.

13. Existen dos preocupaciones relativas a la sostenibilidad de los resultados. La primera, que la sostenibilidad requiere el desarrollo de la capacidad adecuado a nivel nacional. Aunque el PNUD en principio pone mucho énfasis en el desarrollo de la capacidad, en la práctica esto se ha visto obstaculizado por la conversión *de facto* de la modalidad de ejecución nacional en una modalidad de ejecución directa, impulsada por la necesidad de ofrecer resultados. La segunda, la existencia del esquema de complemento salarial del personal del proyecto plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de los incentivos más allá del periodo del proyecto.

Recomendaciones

Una de las recomendaciones centrales de este informe es reenfocar las actividades del programa en las personas. Con esta finalidad, se han realizado las siguientes recomendaciones estratégicas para áreas específicas de actividad.

- 1.** Para potenciar la eficacia de sus emblemáticos programas sobre democratización y descentralización, el PNUD debe cambiar su enfoque hacia la sociedad civil, fortaleciéndolo con el objetivo de desarrollar las capacidades de los ciudadanos camboyanos. Se sugiere un enfoque doble: sustentar a las organizaciones independientes de la sociedad civil con apoyo financiero y técnico, de modo que puedan desarrollar sus funciones esenciales de movilización social, y estimular las reformas que pueden crear el espacio democrático en el que pueda florecer una sociedad civil independiente.
- 2.** El PNUD necesita más confianza en la viabilidad de la conservación basada en la comunidad de los recursos pesqueros en la región de *Tonle Sap*, al igual que en cualquier otro lugar de Camboya, y debería crear estructuras institucionales que puedan forjar un vínculo entre la conservación y el sustento de forma más eficaz.
- 3.** Para integrar mejor las preocupaciones por el sustento en los proyectos de conservación, el PNUD debería forjar asociaciones con otras agencias, que, como el PNUD, se preocupen principalmente por las vidas humanas y sus sustentos al tiempo que persiguen objetivos medioambientales.

4. El PNUD debería introducir un sesgo más explícito a favor de los pobres en su programa de reducción de la pobreza. Una sugerencia sería que el PNUD se tome los proyectos a favor de los pobres, como los que se encuentran bajo la Iniciativa de Fomento de Empresas Sostenibles, más en serio de lo que lo ha hecho hasta el momento. En particular, debería integrar a la Iniciativa de Fomento de Empresas Sostenibles de una forma más sustancial en el proyecto comercial principal (o sus sucesores), y buscar la colaboración con otros socios de desarrollo (incluidas organizaciones no gubernamentales), de modo que los pilotos exitosos que se realicen en virtud de la iniciativa puedan aplicarse a proyectos más sustanciales y de mayor escala.
5. Para acelerar la reducción de la pobreza, el PNUD debería involucrarse más en actividades de desarrollo agrícola y rural, preferiblemente colaborando con otros socios de desarrollo que tradicionalmente han estado más involucrados en estos sectores en Camboya.
6. El PNUD debería explotar al máximo las sinergias potenciales entre las áreas de su programa. Una sugerencia sería asociar la estructura de gobernanza local que apoya con la gestión de los recursos naturales basada en la comunidad para un sustento sostenible y algunos de los proyectos a favor de los pobres (incluido el posible trabajo en desarrollo agrícola y rural).
7. El PNUD involucra con éxito a otros socios de desarrollo en la fase de ejecución e implementación de los proyectos, pero necesita hacer más para garantizar la cooperación en la fase de diseño del proyecto, para mejorar la eficacia y eficiencia de los resultados.
8. El PNUD tienen que hacer más para salvar la línea divisoria conceptual entre sus socios en proyectos de descentralización, ayudando al RGC a crear un sistema eficaz que combine la reforma de la gobernanza con la prestación de servicios.
9. A pesar de la existencia de una elaborada estructura de coordinación de la ayuda en Camboya, varias partes esenciales de esta estructura —en particular, el Comité de Coordinación de Donantes del Gobierno y los Grupos de Trabajo Técnicos— no han funcionado bien en el pasado reciente. El PNUD podría desempeñar un papel más activo en la revitalización de estas partes, haciendo uso de la buena reputación de la que disfruta tanto entre los donantes como en los círculos del gobierno, en virtud del papel trascendental que ha desempeñado en apoyar la coordinación de la ayuda en Camboya.
10. Para mejorar la capacidad del PNUD de ofrecer ideas imaginativas con rapidez en respuesta a las necesidades cambiantes del país, debería restablecer la flexibilidad y capacidad de respuesta rápida de la Iniciativa Perspectivas de Acción, que se ha perdido en los últimos años.
11. Para potenciar la eficacia y eficiencia en todo el espectro de resultados, el PNUD debe avanzar con mayor rapidez hacia un enfoque basado en el programa, desde el enfoque convencional orientado al proyecto.
12. El PNUD en Camboya debería, para lograr una eficacia y un impacto mayores, realizar un intento sistemático por convertir las iniciativas piloto en actividades a mayor escala y buscar socios a través de los cuales pueda llevarse a cabo esa aplicación a mayor escala.

- 13.** Para promover la sostenibilidad de los resultados, el PNUD debería realizar un mayor esfuerzo por separar el apoyo técnico del apoyo al desarrollo de la capacidad, y encontrar formas innovadoras de combinar ambos aspectos en una relación más coordinada que competitiva.

- 14.** El PNUD debería fortalecer más su esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en el trabajo de los ministerios sectoriales, y el UNCT, que asiste a los ministerios sectoriales, también debería incorporar la perspectiva de género en su trabajo a través de la junta. El UNCT en Camboya debería considerar seriamente la posibilidad de nombrar un coordinador sénior en asuntos relacionados con la perspectiva de género, preferiblemente en la oficina del Coordinador Residente de la ONU, para lograr una coordinación más eficaz de las actividades relacionadas con la perspectiva de género de todas las organizaciones de la ONU.