

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: MALDIVAS

Resumen ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y contexto

Una Evaluación de los resultados de desarrollo (ADR por sus siglas en inglés) es una evaluación independiente a nivel del país de las contribuciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los resultados de desarrollo del país. Los objetivos de la Evaluación de los resultados de desarrollo de las Maldivas son:

- Proporcionar una evaluación independiente del grado de progreso hacia los resultados previstos contemplados en los documentos del programa del PNUD
- Proporcionar un análisis de cómo el PNUD se ha posicionado para aportar valor en respuesta a las necesidades del país y a los cambios en el contexto de desarrollo del país
- Presentar hallazgos clave, extraer lecciones clave y proporcionar un conjunto de opciones claras e innovadoras para gestionar la realización de ajustes en la estrategia del país y el ciclo del programa actuales

El periodo cubierto por esta evaluación comprende desde 2003 al presente. Durante este tiempo el PNUD de las Maldivas adoptó dos programas del país. La reducción de la pobreza está en el primer plano de las actividades, seguida de cerca por la gobernanza democrática. El área temática medioambiental también aparece en ambos programas del país. Sin embargo, en el actual programa del país, el área se ha ampliado para abarcar la gestión de desastres. Esto refleja el desastre que golpeó a Maldivas en forma de tsunami en 2004 y que generó que la oficina del país del PNUD liderase un esfuerzo de ayuda internacional y a nivel de toda la ONU que multiplicó el modesto programa del país hasta alcanzar varias veces su tamaño habitual.

Metodología

A la hora de poner en práctica esta Evaluación de los resultados de desarrollo, el equipo de evaluación se orientó por el Manual del Método de la Oficina de Evaluación del PNUD y las normas y estándares establecidos por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG por sus siglas en inglés). Los miembros del equipo han acatado las directrices éticas para los evaluadores del Código de Conducta y el sistema de las Naciones Unidas, también establecidas por el UNEG.

En la evaluación se ha tenido en cuenta la cartera completa de 49 proyectos y los seis grupos principales de actividades que no formaban parte de proyectos. Sin embargo, no era posible tratar en detalle los 49 proyectos. Por tanto, se seleccionó una muestra de proyectos y actividades que no formaban parte de proyectos para realizar un análisis más profundo. El criterio de muestreo aplicado por el equipo de evaluación, tuvo en cuenta los dos programas del país, las seis áreas de actividad, los tipos de resultados perseguidos, los diferentes beneficiarios, la modalidad de ejecución, el estatus del proyecto y la difusión geográfica de las intervenciones.

Siguiendo la orientación del Manual de la Evaluación de los resultados de desarrollo, los criterios de evaluación que se utilizaron fueron: relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Los criterios que se utilizaron para evaluar la posición estratégica del PNUD en el contexto de Maldivas fueron: relevancia estratégica, receptividad, contribución a los valores de la ONU, asociaciones estratégicas y contribución a la coordinación de la ONU.

Se utilizaron dos herramientas básicas para buscar los datos y la información principales: revisiones de documentos y consultas en persona, incluidas entrevistas individuales, conversaciones con grupos de interesados y visitas de campo. Las consultas en persona fueron el método de consulta preferido.

De las 260 personas consultadas y con las que se mantuvieron reuniones, 25 eran del PNUD, 57 eran del Gobierno central (ministerios, departamentos y agencias especiales), 17 eran de agencias de la ONU, 9 eran de otros socios (p. ej., embajadas), 28 eran de ONG, 11 eran personal del proyecto, 90 eran funcionarios de las islas y los atolones, 19 eran miembros de la comunidad (beneficiarios e individuos) y cuatro pertenecían al sector privado.

Se utilizó la triangulación para garantizar que las evidencias empíricas recopiladas de una fuente (por ejemplo, documentación como informes) fuesen validadas por al menos dos fuentes más (por ejemplo, a través de entrevistas o encuestas).

Los programas del país y la Evaluación de los resultados de desarrollo se vieron sometidos a una serie de influencias a lo largo de los últimos siete años. Entre ellas, la respuesta al tsunami (por parte de Maldivas y el PNUD) se produjo en medio del Tercer Programa del País y acaparó todas las energías y la atención. Transformó la función de la oficina del país, absorbió la atención del Gobierno y generó la suspensión de muchos proyectos y de otras iniciativas durante un tiempo. El equipo tuvo que lidiar con la complejidad de un programa del país interrumpido por dicho evento.

Los cambios políticos que se produjeron con el cambio de Gobierno crearon prioridad y exigencias nuevas para el PNUD. También provocaron cambios muy importantes tanto en el personal del Gobierno como en el del PNUD, afectando a la memoria corporativa, los compromisos, etc., lo que creó algunas dificultades para el equipo.

La fragmentación geográfica de Maldivas —1.192 islas esparcidas por 900 km del Océano Índico— planteó algunos desafíos para el equipo y restringió las visitas de campo.

Hallazgos y conclusiones clave

Desafíos del desarrollo y respuesta de la comunidad al desarrollo

Como Pequeño Estado Insular en Desarrollo (SIDS), Maldivas es vulnerable geográficamente y socioeconómicamente. Tomando los Planes de Desarrollo Sexto y Séptimo junto con el Manifiesto del Gobierno y el Plan de Recuperación del Tsunami, se plantea una serie de significativos desafíos de desarrollo. Dichos desafíos son la vulnerabilidad económica; el medio ambiente; los derechos humanos/capacidad de acción de la comunidad; una nación libre, justa e imparcial; la fragmentación geográfica; los problemas de la juventud; la igualdad de género; la pobreza (especialmente la disparidad entre Malé/Atolones en la escasez de opciones y oportunidades).

Como un País Menos Adelantado (PMA), Maldivas ha dependido en gran medida de la ayuda al desarrollo y Japón ha sido el gran donante de Maldivas. Ha proporcionado apoyo a la construcción de malecones, las explotaciones pesqueras, la electrificación de las islas y otros proyectos de infraestructuras. Otros donantes y socios de desarrollo clave a lo largo de los últimos tres años incluyen al Banco Asiático de Desarrollo (BAD), la CE, los Países Bajos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Mundial y el PNUD.

Respuesta general del PNUD

En los cinco años comprendidos entre 2004 y 2008, el PNUD de Maldivas tuvo una cartera de unos 49 proyectos con un compromiso total de fondos básicos de US\$ 5.873.000. A lo largo del mismo periodo, fue capaz de generar US\$ 6.818.000 en fondos complementarios además de los fondos por el tsunami de US\$ 40.337.000.

El programa del PNUD, como el de otras agencias de la ONU, se ha estirado demasiado, lo que reduce su eficacia. En parte debido a que el PNUD es una de las pocas agencias internacionales en el país, expande muy pocos recursos humanos y financieros a lo largo de una gama muy amplia de intervenciones. Aunque las intervenciones del PNUD son relevantes y proporcionan una respuesta alineada con las necesidades nacionales, no siempre están lo suficientemente ajustadas a las prioridades de los ministerios y también pueden tender a someter a un esfuerzo excesivo a la capacidad del gobierno.

El PNUD ha proporcionado algún apoyo interinstitucional eficaz (dentro del Equipo de las Naciones Unidas en el País) a las necesidades nacionales, incluido el Informe sobre la Juventud (Youth Report), el apoyo a la Comisión de Derechos Humanos, y los informes de los ODM, que proporcionan ejemplos y experiencias de colaboración útiles. Como la mayor de las agencias de la ONU en el país y dado su mandato multisectorial, resulta factible un mayor apoyo del PNUD a la hora de unificar al equipo del país.

El PNUD es un socio valioso y confiable del Gobierno

Dentro del sistema de la ONU, la presencia y contribución de la oficina del país del PNUD resulta de una primordial importancia para el Gobierno, especialmente por el hecho de que la mayoría de los donantes no dan prioridad a Maldivas como país beneficiario. El Gobierno valora muy positivamente el apoyo del PNUD, particularmente a nivel central. Las características del PNUD más valoradas incluyen su presencia de larga trayectoria, su flexibilidad y capacidad de respuesta, incluso a emergencias no planificadas o planes de desarrollo cambiantes, y su capacidad para brindar y ofrecer acceso a su experiencia internacional. El PNUD ha desarrollado con el tiempo una excelente percepción de los desafíos que enfrenta el país, y es capaz de brindar orientación y asistencia técnica desde su punto de vista. El PNUD ha forjado unas sólidas relaciones laborales con los homólogos de implementación del gobierno, así como algunas buenas asociaciones con el sector privado y la sociedad civil.

El eficaz apoyo a las políticas del PNUD abarca el proceso de democratización, el proceso de descentralización, la reforma legislativa y la gestión medioambiental. Cuando se trata de gobernanza, se reconoce ampliamente el apoyo del PNUD a la democratización, incluido el apoyo a las nuevas instituciones democráticas. Sin embargo, queda mucho más por hacer, para reforzar los logros democráticos, que muchos todavía consideran frágiles, particularmente

en lo que se refiere a la capacidad de tolerancia del país de puntos de vista y creencias contrapuestos. Existe una necesidad apremiante de desbloquear el estancamiento parlamentario, y la capacidad de instituciones clave como el Parlamento y la Judicatura sigue siendo preocupantemente débil.

Existen resultados mixtos con respecto al apoyo en el área de los sustentos y la reconstrucción posterior al tsunami a nivel de los atolones y las islas. Al tiempo que unos individuos y comunidades se vieron beneficiados, otros no fueron capaces de utilizar o mantener los beneficios que se les ofrecieron. Además, hubo muchas quejas de irregularidades, falta de transparencia y despilfarro. La capacidad desarrollada fue insuficiente para permitir a los isleños hacer uso de los sistemas regionales o nacionales —mercados, transporte, conocimientos y oportunidades de inversión, entre otros— durante estas intervenciones. Tal objetivo no podría haberse alcanzado en uno o más proyectos sin un marco nacional de políticas y un esfuerzo integrado promovido por el gobierno y apoyado por múltiples agencias.

El PNUD ha sido eficaz en la promoción, incluido su apoyo a intervenciones como los informes de los ODM y Voces de la Juventud (Youth Voices) interinstitucionales. Sin embargo, los informes de los Relatores Especiales independientes adscritos a la ONU no se han utilizado plenamente como herramientas de promoción.

La debilidad de la capacidad y los marcos institucionales constituye la barrera más significativa para la implementación y sostenibilidad eficaces. Se han producido algunos resultados positivos con respecto al desarrollo de la capacidad a nivel de políticas, por ejemplo, en el área de la energía, gestión eficaz de los residuos y cambio climático. Sin embargo, en ocasiones, se han perdido oportunidades de desarrollar las capacidades a nivel nacional, debido a la dependencia de consultores internacionales en lugar de nacionales, y la incapacidad de conectar a los nacionales con los internacionales para permitir el aprendizaje.

La visión de la eficacia del PNUD a nivel de islas/atolones es muy diferente de la que existe a nivel central. El mejor ejemplo es el apoyo que brindó el PNUD a la gestión del desastre. El nivel central consideró que el PNUD había respondido bien en sus esfuerzos por fortalecer la capacidad nacional, incluida la integración de la reducción de riesgos de desastres en el código de construcción nacional, los planes de estudios y la mejora de la capacidad nacional. A nivel de las islas/atolones, sin embargo, hubo poca concienciación sobre cómo lidiar con el desastre y mucha confusión respecto a los papeles.

La igualdad de género y la juventud siguen siendo áreas de apoyo importantes

A pesar de los avances hacia la paridad de género a nivel primario y secundario, la igualdad de género y los derechos de la mujer constituyen una preocupación especial a muchos niveles. Esta área ha sido una de las más afectadas por la transición propiciada por los cambios institucionales y la pérdida de acceso a los recursos, en una época en la que el fortalecimiento de las tendencias conservadoras amenaza los progresos obtenidos hasta la fecha. Al mismo tiempo, la capacidad de análisis y programación de las cuestiones de género son limitados dentro del país y aparecen insuficientemente desarrollados dentro del PNUD. Los estereotipos de género se mantienen en gran medida, ya sea a través de proyectos regulares o intervenciones que no forman parte de proyectos o intervenciones en respuesta a desastres, como las relacionadas con el tsunami.

El PNUD y el sistema de la ONU han desempeñado un papel importante a la hora de atraer la atención nacional hacia los problemas de la juventud, a través de su informe Voces de la Juventud y el encomiable proceso participativo que siguió. Sin embargo, no se ha actuado en consecuencia. Mientras la juventud —casi el 50 por ciento de la población del país— enfrenta desafíos graves, la respuesta nacional y la del sistema de la ONU resultan inadecuadas. Esto constituye un mal presagio respecto al futuro desarrollo político y socioeconómico del país.

Aunque el VIH/SIDA se reconoce a nivel central como una amenaza de proporciones potencialmente desastrosas, existe poca concienciación sobre el problema a nivel local, aunque existe una preocupación generalizada entre la población, tanto de Malé como de los atolones, respecto al consumo de drogas y las conductas sexuales inseguras. La eficacia del programa del VIH/SIDA es limitada, debido en parte al enfoque del Fondo Mundial en metas numéricas en lugar de resultados cualitativos y por otro lado a la falta de claridad respecto a los papeles y la apropiación, aunque este problema puede estar en camino de solucionarse. Sin embargo, la iniciativa del VIH/SIDA podría no resultar sostenible una vez que el personal del proyecto destinado se marche, dado que se ha desarrollado una capacidad limitada y el Gobierno podría no ser capaz de pagar sus salarios.

El diseño y la implementación del programa del PNUD debe ser más sólido

Resulta difícil establecer un flujo lógico en las áreas temáticas entre las prioridades del gobierno, los resultados del MANUD y el programa del país del PNUD. Los motivos, algunos de los cuales están más allá del control de la oficina del país, incluyen cambios en los planes nacionales, la amplia declaración de resultados del MANUD y el hecho de que los informes del proyecto generalmente no trazan el vínculo de rendimientos a resultados utilizando líneas básicas e indicadores.

Las reuniones intersectoriales y temáticas moderadas por el PNUD, que reúnen a los homólogos como parte del proceso de revisión a medio plazo y otros procesos de revisión, han constituido oportunidades de aprendizaje útiles. El PNUD también ha facilitado la implementación de proyectos permitiendo a los socios abordar la falta de claridad y las tensiones a través de grupos de trabajo conjuntos y otros mecanismos. En el caso del importante Proyecto de Conservación basado en el Ecosistema de los Atolones, los hallazgos de la evaluación a medio plazo se utilizaron para apoyar una revisión participativa por parte de la gerencia del proyecto y los interesados, lo que generó valiosos resultados intermedios.

La práctica de embarcarse en proyectos con presupuestos que en parte carecen de financiación, con la premisa de que el resto se recaudará durante el proceso de implementación, es una práctica arriesgada.

En general, se identificaron factores de riesgo en la fase de formulación de proyectos, pero no queda claro que las estrategias de mitigación propuestas resulten eficaces para afrontar los riesgos o que se hayan identificado y abordado las barreras clave.

Pocos proyectos han desarrollado estrategias de salida con implicaciones serias para la sostenibilidad de las intervenciones. En los puntos en que existen estrategias de salida claramente definidas, también existen interrogantes sobre si funcionarán. Algunos proyectos dependen de que se consiga financiación en un momento posterior, para continuar con las intervenciones o reproducirlas.

En parte debido al impacto del tsunami, se dispuso de documentación insuficiente para evaluar plenamente los resultados de desarrollo, particularmente en el área de reducción de la pobreza. Se contó con una mayor disponibilidad de informes y documentos de evaluación en el caso de los proyectos medioambientales y de VIH/SIDA, en los que los criterios exigidos a nivel global parecen cumplirse de forma más estricta.

5.2 Recomendaciones

El equipo de evaluación plantea las siguientes recomendaciones principalmente para la actividad de la oficina del país del PNUD, pero también resultan de interés para el Gobierno, en su papel de beneficiario, y otros interesados y agencias, como socios del PNUD. Esta sección se organiza en tres grupos de recomendaciones. El primero se centra en el nivel estratégico, el segundo en los componentes del programa del país del PNUD y el tercero en el diseño del proyecto. Todos los grupos se consideran de igual importancia y prioridad. Sin embargo, dentro de cada grupo, las recomendaciones se ofrecen en orden de importancia.

5.2.1 A nivel estratégico

Recomendación 1: El PNUD debe seguir brindando apoyo al pequeño Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT por sus siglas en inglés) para tratar de alcanzar un nivel superior de planificación, implementación y supervisión conjuntas.

Para un pequeño país como Maldivas, con sólo cuatro agencias de la ONU sobre el terreno, y con una base de recursos muy modesta, el PNUD como parte del UNCT será más eficaz si las agencias aumentan la proporción de intervenciones verdaderamente conjuntas. No resulta suficiente con evitar simplemente la duplicación o intercambiar información; existe la necesidad de complementarse más y lograr un nivel de sinergia mejorado entre los respectivos programas del país de las agencias de la ONU activas en Maldivas, particularmente dada la pequeña base de recursos.

Recomendación 2: El PNUD debe adoptar un enfoque más estratégico en su programa del país: un enfoque que se centre con mayor profundidad en una gama más reducida de temas, al tiempo que aborda las barreras principales de la política débil y la capacidad débil.

Tal enfoque sería más eficaz si el PNUD y el sistema de la ONU en Maldivas pudiesen volver a un ciclo de cinco años, garantizando de este modo un plazo de tiempo más predecible dentro del que planificar estratégicamente. El esfuerzo del PNUD se está estirando demasiado actualmente, y su trabajo a nivel de los atolones/islas es irregular y no demasiado eficaz.

Además, las dos principales barreras para el desarrollo sostenible (falta de capacidad y falta de política) siguen constituyendo un desafío. Los intentos por armonizar el ciclo de planificación de la ONU con el del Gobierno no resultan posibles, dado que este último suele hacer cambios con distintas frecuencias.

Recomendación 3: El enfoque del programa del país del PNUD debe ser "hacia arriba", a nivel central y (eventualmente) a nivel provincial.

Como mínimo, todas las intervenciones deberían tener un fuerte componente político o surgir directamente de uno.

5.2.2 A nivel de los componentes del programa del país del PNUD

Recomendación 4: El PNUD debería reducir su esfuerzo en el área de actividad de reducción de la pobreza a nivel de comunidad y concentrarse en cambio en el nivel de política.

Debería centrarse inicialmente en el nivel del Gobierno central y eventualmente en el nivel del gobierno provincial (no actividades a nivel local), cuando la política de descentralización empiece a dar resultados. El enfoque "hacia arriba" a la hora de abordar la pobreza puede sentar las bases del trabajo complementario de organizaciones como el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial.

Recomendación 5: El programa del país debería seguir centrándose en la gobernanza/los derechos humanos como tema emblemático a nivel central, con especial énfasis en el desarrollo parlamentario y de la judicatura; y debería avanzar en el apoyo del gobierno provincial a medida que la política de descentralización empiece a dar resultados.

El PNUD tiene una ventaja comparativa en el área de gobernanza; tiene credibilidad, y cuenta con algunos éxitos; debería basarse en estos puntos positivos.

Recomendación 6: El PNUD debería reenfocar el trabajo medioambiental sobre el clima y la biodiversidad, al tiempo que amplía la base de recursos más allá del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y explora la posibilidad de recibir apoyo del sector privado.

La adaptación al cambio climático (no un enfoque en la reducción de las emisiones de carbono) es vital para la supervivencia de Maldivas. Esto también es cierto para la protección de los ecosistemas del arrecife de coral y la vegetación costera, tanto desde el punto de vista de la protección física, como desde la vertiente de principal atracción para la industria del turismo.

Recomendación 7: Ceder la coordinación y la iniciativa de las actividades de gestión de desastres y riesgos al Centro Nacional de Gestión de Desastres, garantizando que se fortalezca como parte de la implementación del programa.

Se trata de una función esencial del Gobierno y el PNUD debería mejorar la capacidad del Gobierno para asumirla, en lugar de hacerse cargo de la función.

Recomendación 8: Desarrollar la capacidad del Gobierno para gestionar el programa de VIH/SIDA con vistas a transferirle el programa y otorgarle el mando dentro del UNCT al UNFPA y la OMS.

La implicación del PNUD surgió como consecuencia de la falta de capacidad del Gobierno. El propósito de la organización debería ser, por tanto, eliminar esta barrera desarrollando la capacidad y devolviendo el programa al Gobierno.

Recomendación 9: El PNUD debería adoptar y apoyar un enfoque estratégico para la igualdad de género.

Debería abordar los estereotipos de género que favorezcan la autonomía de las mujeres a través de mayores posibilidades de participación de la mujer en niveles sénior del gobierno, el acceso a ocupaciones no tradicionales (en particular fuera de Malé), la igualdad dentro de la familia y el acceso a la justicia. El PNUD debería basarse en los éxitos logrados a través de la reforma de la Constitución y otras iniciativas relacionadas con los derechos humanos.

Recomendación 10: Aunque no sea necesariamente asumiendo el liderazgo de un programa sobre la juventud, el PNUD debería facilitar la actuación del UNCT de modo que, junto con otras agencias relevantes, pueda apoyar una intervención nacional sostenida y estratégica para afrontar esta preocupación acuciante.

El abordar los desafíos que enfrenta la juventud es una de las necesidades más acuciantes de Maldivas. Como se demostró a través del proyecto Voces de la Juventud, la juventud es una buena área para un enfoque conjunto de la ONU, con la contribución de cada agencia desde su área de ventaja comparativa. El PNUD debería actuar como líder a través de la facilitación y la financiación.

5.2.3 A nivel del diseño del proyecto

Recomendación 11: Excepto en el caso de respuestas extraordinarias a necesidades emergentes, en que el PNUD debe garantizar ese derecho en las fases de diseño del proyecto, un proyecto debe encajar dentro del marco estratégico de los resultados del Documento del Programa del País, que a su vez debería encajar con el MANUD.

Cada proyecto debe formar parte de la estrategia de intervención adoptada, basarse en el trabajo previo y conducir al que está por venir. En la medida de lo posible, los proyectos del PNUD deberían tratar de complementar y cooperar con proyectos de los socios del UNCT, centrarse en las necesidades estratégicas del país, basarse en los resultados previos y propiciar estratégicamente otros nuevos.

Recomendación 12: Todas las intervenciones deben tratar de mejorar la capacidad local (una barrera importante para el desarrollo sostenible) y potenciar la capacidad de acción.

Todas las intervenciones deben dejar tras de sí una capacidad mejorada y se deberían crear indicadores para verificarlo. En la búsqueda constante por mejorar la capacidad local, se debería buscar primero a los consultores para proyectos a nivel local y se debería emparejar a todos los consultores internacionales con locales. Los proyectos se deberían diseñar para afrontar las barreras (como las deficiencias de capacidad y de políticas) de una forma más abierta y directa.

Recomendación 13: Involucrarse en una supervisión del rendimiento eficaz para una gestión adaptable y convertir las estrategias de salida y los planes de sostenibilidad en un elemento esencial de todos los proyectos

La supervisión estructurada informa a la gestión de cualquier ajuste y adaptación necesarios, en vista de las circunstancias cambiantes. Mejorar la capacidad durante la vida del proyecto para permitir un traspaso eficaz de los productos y/o servicios del proyecto. Buscar rendimientos, no meros resultados.